

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2015/2016



TII

**A UNIÃO EUROPEIA E A IMIGRAÇÃO IRREGULAR NO CONTEXTO DA
SEGURANÇA HUMANA**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA
DO CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL NO IUM SENDO DA
RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM
DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA
NACIONAL REPUBLICANA.**

CMG NUNO CHAVES FERREIRA



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**A UNIÃO EUROPEIA E A IMIGRAÇÃO IRREGULAR NO
CONTEXTO DA SEGURANÇA HUMANA**

CMG NUNO CHAVES FERREIRA

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços, 2016



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**A UNIÃO EUROPEIA E A IMIGRAÇÃO IRREGULAR NO
CONTEXTO DA SEGURANÇA HUMANA**

CMG NUNO CHAVES FERREIRA

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR TIR ART Dias Gonçalves

Pedrouços, 2016



Declaração de compromisso Anti-plágio

Eu, José Nuno dos Santos Chaves Ferreira, declaro por minha honra que o documento intitulado “A União Europeia e a imigração irregular no contexto da segurança humana” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2015/2016 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 2 de maio de 2016

Assinatura



Agradecimentos

As primeiras palavras de agradecimento são dirigidas ao Sr. Contra-almirante Valente dos Santos por ter proporcionado aos auditores do Curso de Promoção a Oficial General condições de trabalho ímpares, fundadas na exigência e no rigor, mas ao mesmo tempo na tranquilidade e sã camaradagem, que a academia recomenda. As segundas palavras de reconhecimento são para o Sr. Coronel Tirolinado Dias Gonçalves, por toda a disponibilidade, apoio e conselhos sempre avisados que me concedeu desde o início do curso.

O presente trabalho de investigação individual não teria alcançado a profundidade desejada, nem atingido os objetivos delineados, sem os valiosos contributos, reflexões e opiniões prestados por todos aqueles com quem, formal e informalmente, tive o privilégio de conversar e a quem manifesto publicamente os meus mais sinceros agradecimentos.

Aos excelentíssimos senhores Eng.º António Guterres, Dr. Durão Barroso, Dr. António Vitorino, Dra. Constança Urbano de Sousa, Dr. Nuno Rogeiro, Dr. Rui Marques, Alm. Silva Ribeiro, Prof. João Peixoto e Prof. Ana Santos Pinto, pelo tempo disponibilizado durante as entrevistas realizadas, permitindo-me ampliar o conhecimento sobre a matéria, fruto da profunda experiência e saber que possuem sobre a temática e, deste modo, valorizar e credibilizar a investigação. Gostaria também de manifestar a minha gratidão a todos os embaixadores, professores e militares que gentilmente se disponibilizaram para responder ao questionário, conferindo ao trabalho uma visão mais pragmática e científica.

Aos senhores Dr. José Honorato Ferreira, Dra. Teresa Ferreira Rodrigues, contra-almirante Gameiro Marques e contra-almirante Rapaz Lérias os meus sinceros agradecimentos pelos contributos e reflexões que partilharam comigo sobre a temática, baseadas no rigor e qualidade das suas opiniões, garantido maior objetividade e sistematização das ideias contidas no trabalho.

À minha família por todo o apoio que sempre me deu ao longo do último ano.



Índice

Introdução.....	1
1. Enquadramento metodológico	8
1.1. Concetualização da problemática	8
1.2. Metodologia de investigação e modelo de análise	9
2. Os fluxos migratórios	11
2.1. Caracterização do fenómeno	12
2.2. As causas dos fluxos migratórios	18
2.3. Síntese conclusiva	18
3. O impacto dos fluxos migratórios	20
3.1. Os desafios	20
3.1.1. Políticos.....	20
3.1.2. Humanitários	21
3.1.3. Securitários	22
3.2. As ameaças.....	24
3.3. As oportunidades	25
3.4. Síntese conclusiva	27
4. Os instrumentos da UE para lidar com a migração	28
4.1. O Tratado de Lisboa	28
4.2. As políticas.....	29
4.3. A Estratégia de Segurança Europeia	29
4.4. A doutrina de segurança humana	29
4.5. As capacidades existentes	31
4.6. Os recursos financeiros.....	31
4.7. Síntese conclusiva	31
5. A resposta da Europa à crise migratória	33
5.1. Das instituições da União Europeia.....	36
5.2. Dos Estados-membros	39
5.3. Síntese conclusiva	41
6. Medidas para responder aos desafios	42



6.1. Análise SWOT	42
6.2. Nos territórios de origem	44
6.3. Nos países de trânsito	45
6.4. No espaço da União Europeia	46
6.5. Síntese conclusiva	48
Conclusões.....	50
Bibliografia.....	53

Índice de Anexos

Anexo A – Corpo de conceitos	Anx A - 1
Anexo B – Princípios da Segurança Humana do Relatório de Madrid.....	Anx B - 1
Anexo C – Plano de ação de dez pontos para a imigração	Anx C - 1
Anexo D – Ações-chave da Agenda Europeia da Migração	Anx D - 1
Anexo E – Roteiro para o regresso ao funcionamento integral do espaço Schengen.....Anx E - 1

Índice de Apêndices

Apêndice A - Lista das pessoas entrevistadas e inquiridas	Apd A - 1
Apêndice B - Políticas da União Europeia para lidar com as migrações	Apd C - 1
Apêndice C - Estruturas e meios da UE e Estados-membros para as migrações..	Apd D - 1
Apêndice D - Análise SWOT	Apd E - 1
Apêndice E - Quadro sinótico do questionário realizado	Apd F - 1
Apêndice F - Modelo do questionário	Apd H - 1
Apêndice G - Quadro sinótico das entrevistas realizadas	Apd G - 1

Índice de Figuras

Figura 1 – Organização do estudo	6
Figura 2 – Rácio da população de migrantes no mundo em 2013.....	12
Figura 3 – População de migrantes em 2013	12
Figura 4 – <i>Asylum applicants in EU-28 in 2014</i>	13
Figura 5 – <i>Top ten origins of people applying for asylum in EU-28 in 2015</i>	14
Figura 6 – Entradas de migrantes na Europa em 2015	15
Figura 7 – <i>Detections of illegal border-crossing in 2014, % change on 2013, by route</i>	16



Figura 8 – <i>Illegal border crossings on the Eastern Mediterranean route in numbers</i>	17
Figura 9 – <i>Illegal border crossings on the Central Mediterranean route</i>	17
Figura 10 – <i>Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015</i>	21
Figura 11 – <i>Number of persons found to be illegally present in EU in 2014</i>	22
Figura 12 – <i>Lista dos hoptspots</i>	37
Figura 13 – <i>EU budget response to the refugee crisis</i>	39
Figura 14 – <i>Asylum applications approved in 2015</i>	40

Índice de Tabelas

Tabela 1 – <i>Medidas de resposta aos fluxos migratórios</i>	43
Tabela 2 - <i>Roteiro para o espaço Schengen</i>	Anx E - 1
Tabela 3 - <i>Lista das pessoas entrevistadas</i>	Apd A - 1
Tabela 4 - <i>Lista das pessoas que responderam ao questionário</i>	Apd A - 1
Tabela 5 – <i>Medidas para melhorar a resposta da UE à crise migratória</i>	Apd D - 1
Tabela 6 – <i>Análise sinótica dos questionários</i>	Apd E - 1
Tabela 7 – <i>Análise sinótica das entrevistas</i>	Apd F - 1



Resumo

Os fluxos migratórios que atravessam hoje em dia as fronteiras do espaço Schengen constituem, indubitavelmente, um dos maiores desafios que a União Europeia (UE) enfrenta no dealbar do século XXI. Neste sentido, a resposta da União a este desafio pode condicionar, em grande medida, o futuro de uma “comunidade” de Estados fundada no respeito pelos valores da dignidade humana, dos direitos humanos, da tolerância e da solidariedade.

A atual crise migratória, conjugada com a crise económico-financeira, veio expor como nenhuma outra as debilidades e tensões no espaço da UE, materializadas na dificuldade da União em responder de forma coesa e eficiente às dificuldades colocadas pela chegada, num tão curto espaço de tempo, de um elevadíssimo número de imigrantes.

Os desafios colocados por esta situação nova vieram também por à prova as capacidades da UE, como ator internacional que ambiciona ser relevante num mundo globalizado. Por isso, será indispensável estabelecer mecanismos de gestão dos fluxos migratórios que permitam à UE mitigar as ameaças, mas ao mesmo tempo potenciar as oportunidades, num quadro de compatibilização do interesse comum com os interesses individuais dos Estados-membros.

Pese embora a reação inicial da UE e dos Estados-membros tenha sido hesitante, o avolumar da crise, com os fluxos migratórios a atingirem níveis críticos, veio alertar para a urgência de se harmonizar e aplicar um conjunto de soluções mais ambiciosas, abrangentes e eficazes. São essas soluções, traduzidas em medidas concretas, que o presente trabalho procura não só identificar, mas também propor.

A resposta que foi sendo progressivamente encontrada permite acreditar que a União irá ultrapassar mais este desafio sem que seja necessário alienar ou abrir mão dos seus valores fundamentais, transformando a presente crise numa oportunidade para dotar a UE com instrumentos de resposta mais robustos e eficazes e, simultaneamente, mais solidários, reforçando-se assim o verdadeiro sentido de “união”.

Palavras-chave

União Europeia, crise migratória, imigrações irregulares, refugiados, segurança humana, desafios.



Abstract

Migration flows crossing the borders of the Schengen area are undoubtedly one of European Union's (EU) biggest challenges, at the dawn of the XXI century. The answer given to this challenge will be decisive for the future of this "community" of States, founded in the respect of shared values such as human rights and human dignity, tolerance and solidarity.

The current migration crisis coupled with the economic and financial crisis has shown, as no other, the tensions and fragilities within the European area, materialized in the EU and its Member States' lack of capacity to respond in a cohesive and effective way to the sudden arrival of an extraordinary number of migrants, in a short period of time.

The challenges arising from this new situation also came to test the Union's capacities as an international actor, aspiring to a relevant role in a globalized world. Therefore, it is crucial for the EU to agree on migration flows management mechanisms to mitigate threats and, at the same time, to enhance opportunities, bringing together the common interest and Member-states individual ones.

Despite the initial hesitation from EU and its Member States, the deepening of the crisis, with migratory flows reaching critical levels, has shown the urgency to act in a harmonized and efficient way and to apply a set of more ambitious, comprehensive and effective solutions. The aim of this work is not only to identify, but also to put forward, solutions translated into concrete measures.

The solutions adopted so far lead us to believe that the Union will once again overcome this challenge, without alienating or giving away its values and principles, turning this crisis into an opportunity to provide the EU with more robust, effective and solidary response instruments, reinforcing the true meaning of "union."

Keywords

European Union, migration crisis, irregular immigration, refugees, human security, challenges.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AEM	Agenda Europeia da Migração
AGMM	Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade
ARNEPS	Alto(a) Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
CE	Conselho Europeu
CFS	Código das Fronteiras Schengen
COM	Comissão Europeia
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
ECHR	<i>European Court of Human Rights</i>
EEAS	<i>European External Action Service</i>
EGPES	Estratégia Global sobre Política Externa e de Segurança
EP	<i>European Parliament</i>
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados-Unidos da América
EUNAVFOR	<i>European Union Naval Force</i>
EURODAC	<i>European Conference on Design Automation</i>
EUROJUST	Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
GCFE	Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PEV	Política Europeia de Vizinhança
RABIT	Equipas de Intervenção Rápida
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i>



UNRIC	<i>United Nations Regional Information Centre</i>
SECA	Sistema de Asilo Europeu Comum
SOLAS	Salvaguarda da Vida Humana no Mar
SWOT	<i>Strengths, Weakness, Opportunities and Threats</i>
TL	Tratado de Lisboa



Introdução

- “– *Would you tell me, please, which way I ought to go from here?*
- *That depends a good deal on where you want to get to.*
- *I don't much care where.*
- *Then it doesn't much matter which way you go.*
- *...So long as I get somewhere.*
- *Oh, you're sure to do that, if only you walk long enough.*”

Lewis Carroll, “Alice in Wonderland”, 1865

Enquadramento

O presente diálogo, escrito há mais de 150 anos, traduz em grande medida o sentimento de milhões de refugiados que atualmente percorrem milhares de quilómetros para fugir a conflitos, perseguições ou calamidades naturais, na maioria das vezes sem conhecerem qual o seu destino final.

Esta fuga maciça de pessoas tem vindo a colocar a Europa perante enormes desafios, não só de natureza conjuntural, mas também estrutural, pondo em risco o funcionamento, a coesão e a existência da União Europeia (UE), tal como hoje a conhecemos. Estes desafios originam tanto ameaças como oportunidades para a União e para os seus Estados-membros.

Neste enquadramento, o presente trabalho visa, em termos genéricos, avaliar a forma como a UE tem lidado com os fenómenos migratórios e qual a resposta que deve ser dada aos desafios colocados.

A génese da UE remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, numa altura em que a Europa Ocidental, impulsionada por uma vontade reconciliadora dos países vencedores, procurou edificar mecanismos de cooperação e de relacionamento interestatais, com a finalidade de perpetuar a paz e no espaço europeu e evitar uma nova vaga de destruição e de extermínio demográfico.

Embora os Estados fundadores tenham inicialmente procurado construir um espaço de segurança e estabilidade alicerçado, sobretudo, na cooperação e desenvolvimento económico, desde cedo os seus responsáveis máximos identificaram a necessidade de aprofundar o relacionamento político, securitário e de defesa. Esta ambição de imprimir ao espaço europeu uma integração de natureza mais política, foi sendo sucessivamente



materializada pela partilha e transferência consentida de determinados direitos soberanos dos Estados-membros para a União.

Das competências exclusivas dos Estados-membros que foram sendo partilhadas, releva-se a livre circulação de pessoas e bens, consubstanciada, em 1985, pelo “Acordo de Schengen”, (UE, 2000, pp. 13-18). Este acordo foi complementado, em 1990, com a “Convenção Schengen” (UE, 2000, pp. 19-57), que instituiu a abolição do controlo das fronteiras internas e uma política comum de vistos. Em 1997, o “Tratado de Amsterdão” integrou as disposições do “Acordo de Schengen” no acervo comunitário, prevendo, no entanto, derrogações ao acordo (caso do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca).

Ao estabelecer que “As fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo das pessoas seja efetuado” (UE, 2000, p. 20), a “Convenção de Schengen” veio trazer uma nova visão do espaço europeu, fundada na abolição das fronteiras internas entre os Estados e na criação de uma fronteira externa comum.

O “Acordo de Schengen” originou também uma maior integração securitária, na medida em que levou ao reforço da cooperação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais dos Estados-membros. A abolição das fronteiras internas obrigou, por isso, a um fortalecimento da relação de confiança entre os Estados-membros e à adoção de procedimentos e normas comuns, de controlo e vigilância das fronteiras externas, tendo por base que a segurança física do território de cada Estado é garantida quando as pessoas atravessam a fronteira externa europeia e não quando cruzam as fronteiras internas entre Estados.

Justificação do tema

É neste contexto de ausência de controlos fronteiriços internos que os fenómenos de imigração constituem um importante teste à capacidade de resposta da União aos desafios colocados pelos movimentos maciços de seres humanos. A Europa tem assistido, nos últimos cinco anos, a um crescente fluxo de imigrantes¹, fruto das situações de instabilidade e de insegurança que proliferam nas regiões próximas da Europa e que empurram as pessoas a procurar melhores condições de vida no continente europeu.

A capacidade da UE para lidar com os problemas associados aos fluxos migratórios, sem descuidar os valores da interdependência e da solidariedade, em particular para com os Estados que geograficamente se encontram mais expostos aos efeitos das vagas migratórias,

¹ O número de pedidos de asilo nos Estados-membros da UE aumentou de 259.400, em 2010, para 1.321.560, em 2015 (EUROSTAT, 2016).



emerge como um dos principais desafios políticos. Acrescem ainda as preocupações relacionadas com os desafios humanitários, nomeadamente a defesa do primado dos Direitos Humanos e a proteção dos migrantes contra toda e qualquer forma de violência persecutória ou atentado à dignidade e à vida do ser humano. Não menos importantes são os desafios securitários que se colocam. Como defendem Susana Ferreira e Teresa Rodrigues, “Receios de uma imigração em larga-escala e desregulada, medo de que os imigrantes possam ameaçar a cultura da sociedade dominante ou ainda que sejam uma ameaça política ou risco para a segurança do país de acolhimento resultam numa associação da imigração a situações de ameaça e insegurança” (2013, p. 89). Num mundo em que as ameaças são cada vez mais globais e difusas, em que conhecem cada vez menos as fronteiras territoriais e em que os atentados à segurança das populações e à vida humana são mais frequentes, os desafios securitários assumem naturalmente grande destaque.

A pesquisa exploratória realizada permitiu constatar que a UE tem vindo a experimentar dificuldades em responder, de forma eficaz e a uma só voz, à crise migratória. Tal como refere António Guterres², “Os Estados e a União Europeia falharam na gestão deste processo. A Europa foi totalmente incapaz de se organizar e de se unir e, manifestamente, não existiu solidariedade europeia na forma de encarar o problema.” (2016b). Esta constatação levou a que fosse estabelecida como teoria inicial de pesquisa (Yin, 2003, p. 28) a seguinte hipótese de partida: a resposta da União e respetivos Estados-membros aos desafios colocados pelos fluxos migratórios tem sido insuficiente e, por conseguinte, essa resposta pode ser melhorada.

É numa conjuntura de permanente mutação das relações de poder entre os diferentes atores internacionais que a crise migratória assume grande atualidade e redobrada importância, colocando a UE no epicentro de um problema que, uma vez mais, põe à prova a sua capacidade de resposta e resiliência às adversidades.

O futuro da União estará, por isso, muito dependente da sua aptidão para encontrar mecanismos que lhe permitam responder eficazmente a este fenómeno, sob pena de comprometer a sua própria existência, enquanto organização que ambiciona assumir-se como ator estratégico relevante da comunidade internacional.

² António Guterres exerceu o mandato de Alto-Comissário das Nações Unidas para Refugiados de junho de 2005 a dezembro 2015.



Objeto do estudo

O objeto de estudo da presente investigação é a UE. A investigação é efetuada nas dimensões política, securitária³ e humanitária, sem prejuízo da abordagem a outras dimensões tais como as demográfica, social, económica, financeira e legal. Definiram-se como áreas de análise as políticas, estratégias, normativos e capacidades da UE associados às migrações.

No âmbito da investigação serão apenas analisados os fluxos migratórios provenientes do Norte de África e do Médio Oriente, designadamente os que se manifestam no espaço europeu através das rotas do Mediterrâneo Central e do Mediterrâneo Oriental. O estudo inicia-se em 2010, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (TL), o qual introduziu importantes alterações em matéria de liberdade, segurança, justiça e direitos humanos, em particular no que respeita à Carta dos Direitos Fundamentais, que passou a ter força jurídica vinculativa. É fixado o final do primeiro trimestre de 2016, como limite para recolha e análise dos elementos relativos ao objeto de estudo.

As conclusões retiradas devem ser apenas aplicáveis no âmbito acima referido e no quadro da doutrina de segurança humana da UE, não sendo, por isso, passíveis de generalização a outros contextos.

Objetivos da investigação

O objetivo geral da investigação é identificar como é que a UE deve responder aos desafios colocados pelos fluxos migratórios maciços, oriundos das rotas do Mediterrâneo Central e do Mediterrâneo Oriental.

Tendo por base o objetivo geral estabeleceram-se cinco objetivos específicos. O primeiro consiste em caracterizar os fenómenos de imigração irregular. O segundo em determinar quais os desafios que os fenómenos de imigração irregular induzem no espaço europeu a nível político, securitário e humanitário, indicando as ameaças e oportunidades que lhes estão associados e qual o seu impacto. O terceiro em identificar que instrumentos a UE dispõe para enfrentar os fenómenos de imigração irregular, procurando reconhecer se existe uma estratégia integrada de longo prazo. Para tal, analisar-se-á a documentação estruturante, a estrutura organizacional, as capacidades operacionais da União, bem como

³ Importa referir que o termo “securitário” encerra dois conceitos distintos associados à própria “segurança”. O primeiro usualmente designado como “*security*”, refere-se à prevenção e repressão de atos ilícitos e, o segundo, designado como “*safety*” refere-se à proteção e socorro das pessoas e bens, colocados em perigo por qualquer tipo de ação, quer humana quer por força da natureza (Pedroso, 2006).



outros elementos considerados relevantes para o estudo, incluindo a doutrina de segurança humana da UE. O quarto visa compreender como é que a UE tem gerido a crise migratória, avaliando qual a resposta dada aos desafios. O quinto e último objetivo específico consiste em propor medidas para responder aos desafios colocados, de modo a mitigar as ameaças e potenciar as oportunidades. Essas medidas serão traduzidas em ações concretas, que se consideram suscetíveis de contribuir para ultrapassar as insuficiências existentes, melhorando a resposta da UE, no contexto de uma estratégia coerente e integrada.

Questões da investigação

Considerando o objetivo geral da investigação estabeleceram-se como questão central e questões derivadas as seguintes:

QC	Como deve a UE responder aos desafios políticos, humanitários e securitários colocados pelos fluxos de imigração irregular, através das rotas do Mediterrâneo Central e Oriental?
QD 1	Quais as principais características dos fluxos de imigração irregular na Europa com origem no Norte de África e Médio Oriente?
QD 2	Quais os desafios colocados pelos fluxos de imigração irregular, em termos políticos, securitários e humanitários e qual o seu impacto?
QD 3	Que instrumentos dispõe a UE para fazer face aos desafios colocados pelos fluxos de imigração irregular?
QD 4	Que resposta tem sido dada pela UE à crise migratória?
QD 5	Que medidas devem ser edificadas para melhorar a resposta da UE?

Breve síntese da metodologia da investigação

A metodologia utilizada na presente investigação recorre ao método indutivo, utilizando uma estratégia qualitativa. Para responder à questão central e fundamentar a investigação foi estabelecida como hipótese inicial que a resposta da UE e respetivos Estados-membros à atual crise migratória tem sido insuficiente. Recorre-se ao estudo de caso como desenho de pesquisa para analisar essa resposta e propor medidas.

Organização do estudo

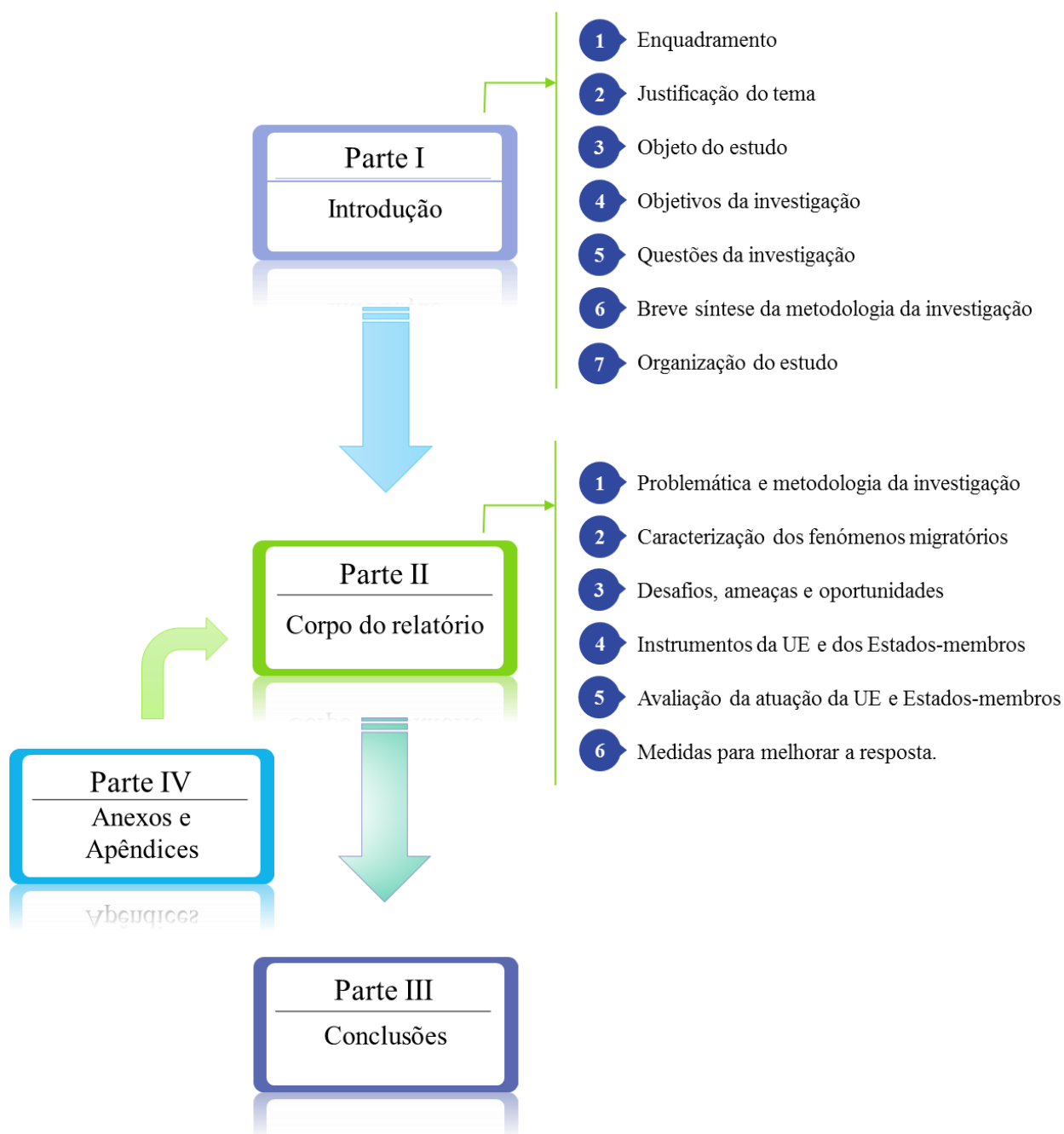


Figura 1 – Organização do estudo

Fonte: (Autor, 2016)

O relatório da investigação é composto por quatro partes. A introdução, o corpo, as conclusões e os anexos e apêndices.



O corpo do relatório é constituído por seis capítulos. O primeiro capítulo contém o enquadramento da investigação, conceptualizando o problema e indicando a metodologia seguida. Refere o corpo de conceitos, o contexto teórico, o estado da arte, a estratégia e desenho de investigação, as fases do percurso metodológico e as técnicas de recolha e tratamento de dados. O segundo capítulo é dedicado à caracterização dos fenómenos migratórios. O terceiro capítulo identifica os desafios que os fluxos migratórios originam no espaço europeu, bem como as ameaças e oportunidades que lhes estão associadas e qual o seu impacto. No quarto capítulo são indicados os instrumentos ao dispor da UE para lidar com a crise migratória. No capítulo seguinte é feita uma avaliação da forma como a UE e os Estados-membros têm gerido os fluxos migratórios e no sexto e último capítulo são propostas algumas medidas para mitigar as ameaças e potenciar as oportunidades colocadas por este fenómeno.

Na terceira parte do trabalho são apresentadas as conclusões e as recomendações resultantes da investigação efetuada e referidos os contributos para ampliar o conhecimento sobre a matéria estudada, tendo por base a avaliação e reflexão sobre os resultados obtidos.

A quarta parte é constituída pelos anexos e apêndices que complementam e explicitam alguns aspetos do corpo do relatório.



1. Enquadramento metodológico

1.1. Concetualização da problemática

Para melhor compreender os fenómenos estudados apresentam-se no Anexo A o corpo de conceitos que alicerçam a base concetual do trabalho, contemplando as definições de “asilo”, “deslocado”, “imigração irregular”, “imigrante económico”, “impacte”, “instrumento”, “*non-refoulement*”, “migração”, “refugiado” e “segurança humana”, entre outras.

No contexto das migrações o presente trabalho analisa a imigração na UE, isto é, os movimentos de entrada de pessoas nos espaços sob soberania dos Estados-membros e, no seio destes, os movimentos irregulares e de refugiados.

Para explicar o comportamento dos Estados, o estudo recorre à teoria das relações internacionais, enquanto disciplina cujo objetivo é descrever, explicar, prever e prescrever os fenómenos internacionais, com seus diferentes atores (Castro, 2012, p. 309). Para tal, utiliza-se a “corrente teórica crítica” das relações internacionais e, mais especificamente, a escola construtivista, no entendimento dado por Alexandre Wendt⁴.

Relativamente ao estado da arte, as matérias abordadas encontram-se sistematizadas em três grandes grupos: os fenómenos migratórios, a segurança humana e a teoria das relações internacionais.

No que diz respeito aos fenómenos migratórios, a União dispõe atualmente de um acervo documental e normativo relevante, constituído por conclusões do Conselho Europeu (CE), por regulamentos, diretivas e decisões do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho e por comunicações e recomendações da Comissão Europeia (COM). Quanto aos ensaios, identificaram-se duas obras de referência: “*The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*”, de Jef Huysmans, 2006, Routledge; e “*The Securitization of Migration: A study of movement and order*”, de Philippe Bourbeau, 2011, Routledge. Relativamente aos artigos científicos e académicos, a literatura é vasta, destacando-se a seguinte: “*Le contrôle des flux migratoires aux frontières de l’Union européenne s’oriente vers une disposition de plus en plus réticulaire*”, de Olivier Clochard, 2010, Université de Bordeaux; “*Irregular Migration in Europe*”, de Christal Morehouse and Michael Blomfield, 2011, Migration Policy Institute; “*El Mediterráneo como espacio de conflictos*”, de Federico Aznar

⁴ Este autor defende que as estruturas fundamentais da política internacional são socialmente construídas, e não apenas materialmente, sendo que estas estruturas moldam não só as identidades e os interesses dos atores, mas também os seus comportamentos (Wendt, 1995, p. 71).



Fernandéz-Montesinos, maio de 2013, *Revista de Ciências Militares*; e “A Península Ibérica. Migrações e Contextos Securitários”, de Susana Ferreira e Teresa Rodrigues, 2013, *Revista de Ciências Militares*, Vol. I, N.º 2.

No que respeita à segurança humana, identificaram-se como principais quadros conceptuais a doutrina da Organização das Nações Unidas (ONU) e da UE. No quadro da ONU releva-se a informação contida nos relatórios do desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em especial o relatório de 1994, no qual é estabelecido o conceito de segurança. A nível da UE emergem como principais referências doutrinárias o relatório de Barcelona, de 2004, “*A Human Security Doctrine for Europe*” e o relatório de Madrid, de 2007, “*A European Way of Security*”. Relativamente às obras literárias identificaram-se, entre outras, “*Human Security in the European Union’s Foreign and Security Policies*”, de Claudia Heynen, 2015, *Universitatis Islandiae Sigillum*. Quanto aos artigos científicos e académicos destacam-se nomeadamente: “*Human Security in Complex Operations*”, de Mary Kaldor, 2010, *Prism*; e “A União Europeia, Actor de Segurança Humana”, de Ana Isabel Xavier, 2013, comunicação apresentada na Conferência “O Futuro da Segurança”, na Universidade Lusófona.

Finalmente, no que respeita à teoria das relações internacionais, cumpre destacar: “Teoria das Relações Internacionais”, de Adriano Moreira, Almedina, 1999; e “*Social Theory of International Politics*”, de Alexander Wendt, Cambridge University Press, 1999. No domínio dos artigos científicos e académicos foram consultados os seguintes: “*Constructing International Politics*”, de Alexander Wendt, 1995; “O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais”, de Emmanuel Adler, 1996; “*European Journal of International Relations*”.

1.2. Metodologia de investigação e modelo de análise

A metodologia utilizada na presente investigação alicerça-se no método indutivo e utiliza uma estratégia de pesquisa qualitativa. O desenho de pesquisa recorre ao estudo de caso, do tipo explicativo (Yin, 2003, p. 6), e foi seleccionado face à natureza e atualidade do fenómeno social a ser analisado, possibilitando, por esta via, uma descrição e compreensão específica dos fluxos migratórios na UE. A investigação inclui a identificação e avaliação dos instrumentos que a UE dispõe para lidar com o fenómeno, à luz da doutrina de segurança humana da organização e da corrente teórica construtivista. No que respeita às técnicas de recolha de dados recorreu-se à análise documental, ao questionário e à entrevista em profundidade semiestruturada. A interpretação dos dados recolhidos foi alicerçada nos



conceitos operativos, de modo a permitir identificar medidas que podem ser edificadas para melhorar a capacidade de resposta da UE aos fluxos migratórios. A análise de conteúdo e a interpretação dos elementos recolhidos destinam-se a apoiar a reflexão e a validar as medidas propostas.

O percurso metodológico iniciou-se com a pesquisa exploratória, através de entrevistas preparatórias e da leitura documental, que permitiram delimitar o tema e estabelecer a metodologia a utilizar. A investigação introduz um elemento de sustentabilidade que resulta do questionário remetido a um conjunto de especialistas, nomeadamente académicos, embaixadores chefes-de-missão e diretores-gerais, bem como das nove entrevistas semiestruturadas efetuadas a responsáveis políticos, militares e académicos, identificados no Apêndice A. O registo escrito das entrevistas é apresentado em suporte informático por consubstanciar mais de 100 páginas de texto.

Os elementos recolhidos foram sistematizados, analisados e interpretados, num processo de reflexão que, conjugado com a análise SWOT (“*Strengths, Weakness, Opportunities and Threats*”) realizada, permitiu retirar conclusões sobre a problemática da investigação e, bem assim, propor algumas medidas, em resposta à questão central e tendo presente a hipótese inicialmente assumida.



2. Os fluxos migratórios

A imigração é um fenómeno com o qual a Europa se vê confrontada há vários séculos. As pessoas foram imigrando para a Europa por várias razões, nomeadamente para estudar, trabalhar ou para fugir a um perigo, conflito ou violência persecutória. A UE sempre foi um espaço especialmente atrativo no contexto internacional. Em 2014, dos cerca de 507 milhões de habitantes da UE, cerca de 20 milhões (3,9%) eram cidadãos não comunitários (COM, 2014a, p. 3).

Para melhor compreender os fluxos migratórios importa distinguir dois tipos de fenómenos. O primeiro, tendencialmente de longo prazo, encontra-se associado a causas demográficas e económicas. As causas demográficas resultam do envelhecimento e decréscimo da população europeia e, simultaneamente, do crescimento da população dos continentes asiático e africano; as causas económicas resultam da diferença de desenvolvimento social e económico entre os dois continentes. O segundo fenómeno, tendencialmente de curto e médio prazo, encontra-se associado a causas securitárias e humanitárias. Se por um lado as causas securitárias resultam principalmente de conflitos, por outro, as causas humanitárias resultam de perseguições, em razão da raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política. Este último fenómeno, que veio adensar o primeiro, tem vindo a ser agravado pelo recrudescimento dos conflitos, cada vez mais frequentes e intensos, e pela diminuição da ajuda humanitária aos países limítrofes, em particular aos campos de refugiados. É sobre o fenómeno de curto e médio prazo que o trabalho se centra maioritariamente.

Quanto às principais rotas de acesso à Europa, importa frisar que, apesar do impacto causado pelos fluxos de imigração irregular e de refugiados, uma das maiores portas de entrada dos imigrantes no espaço europeu são os aeroportos internacionais: a maioria daqueles que hoje em dia reside ilegalmente na UE, entraram com documentos de viagem válidos, mas com um visto cuja validade entretanto caducou (FRONTEX, 2016a).

Historicamente, o Mediterrâneo sempre se constituiu como uma importante rota de imigração irregular, tendo sido designado por alguns autores de *Rio Grande* da Europa, por analogia com o rio que faz fronteira entre o México e os Estados Unidos da América (EUA). Como defende Jorge Peixoto, “A pressão que os EUA sempre tiveram da América do Sul e Central, a Europa também sempre teve, em que o Mediterrâneo é o nosso *Rio Grande*. África e o Médio Oriente estão para a Europa assim como o México e a América latina estão para os EUA” (2016, p. 3).

2.1. Caracterização do fenómeno

Em 2013 existiam 972 milhões de migrantes em todo o mundo, fazendo com que uma em cada sete pessoas da população mundial (14,3%) tivesse o estatuto de migrante (figura 2). Da totalidade daqueles migrantes, 232 milhões eram migrantes internacionais (23,9%), correspondendo a 3,2 % da população mundial, enquanto 740 milhões eram migrantes internos (figura 3) (UN, 2013, p. 23). Entre 2013 e 2015 o número de migrantes internacionais sofreu um crescimento anual médio de 2,4 %, tendo atingido o valor de 244 milhões em 2015 (UN, 2015, p. 1).

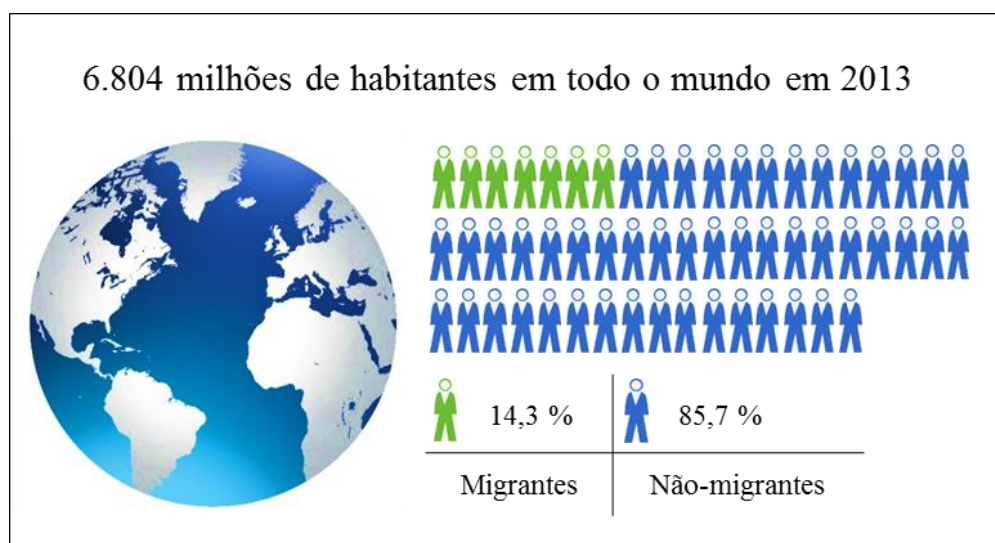


Figura 2 – Rácio da população de migrantes no mundo em 2013

Fonte: Autor (UN, 2013, p. 23)



Figura 3 – População de migrantes em 2013

Fonte: Autor (UN, 2013, p. 23)



A maioria dos migrantes no mundo atravessam as fronteiras com o objetivo de procurar melhores condições de vida em termos económicos e sociais. No entanto, existe uma parte significativa que é forçada a fugir dos respetivos países de residência, por força de conflitos armados, violência generalizada ou catástrofes naturais. Em 2015, existiam mais de 60 milhões de deslocados à força, isto é, de refugiados, requerentes de asilo ou deslocados internos (UN, 2016).

O súbito aumento de refugiados na Europa nos últimos anos deve-se maioritariamente ao conflito que tem vindo a devastar a Síria desde 2011 e que originou a pior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. Com pelo menos 7,6 milhões de sírios deslocados internos no final de 2014, os níveis de migração mundial forçada foram fortemente ditados pela situação neste país, sendo que uma em cada cinco pessoas deslocadas em todo o mundo provinha da Síria, tornando-se no país que origina mais refugiados (UNHCR, 2015a, p. 8).

Asylum applicants in the EU28

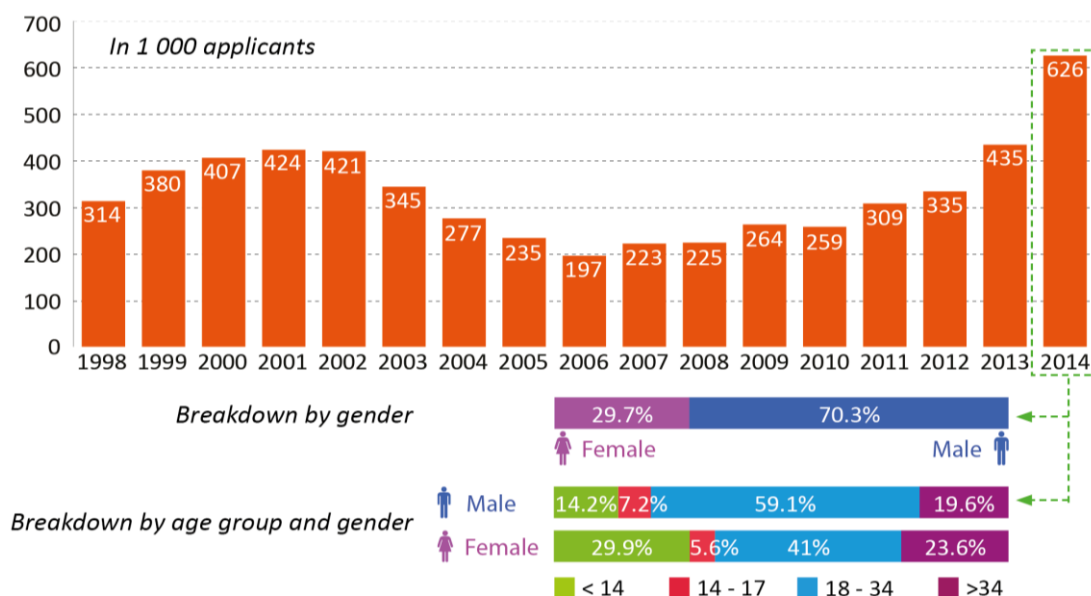


Figura 4 – Asylum applicants in EU-28 in 2014

Fonte: (EP, 2015)

Outro elemento a reter na caracterização deste fenómeno é a juventude da população mundial de refugiados, em que 51% tem idade inferior a 18 anos (UNHCR, 2015a, p. 3). Porém, dos 626 mil pedidos de asilo registados na UE em 2014, a globalidade dos migrantes eram adultos (74,4%), maioritariamente do sexo masculino (70,3 %) (figura 4). A evolução



dos pedidos de asilo ao longo dos anos mostra um acréscimo constante a partir de 2011, altura em que se deu a denominada “Primavera Árabe”.

No final de 2014, os cinco Estados-membros da UE que acolhiam mais refugiados eram a França (252.264), Alemanha (216.973), Suécia (93.715), Itália (93.715) e Países Baixos (82.494). Nessa mesma altura existiam na Turquia 1.587.374 refugiados (UNHCR, 2015b, p. 85 a 87).

Em 2015, registaram-se 1.321.560 de pedidos iniciais de asilo na UE, com 476.510 na Alemanha, 177.135 na Hungria e 162.450 na Suécia (EUROSTAT, 2016). Enquanto a Alemanha e a Suécia constituíam países de destino, a Hungria foi sobretudo um país de entrada no espaço europeu. O maior número destes pedidos foi apresentado por imigrantes provenientes da Síria, com cerca de 362.800, sendo que cerca de 57% (663.000) do total dos pedidos tiveram origem em apenas três países (figura 5): Síria, Afeganistão e Iraque (EUROSTAT, 2016).

Top 10 origins of people applying for asylum in the EU

First-time applications in 2015, in thousands

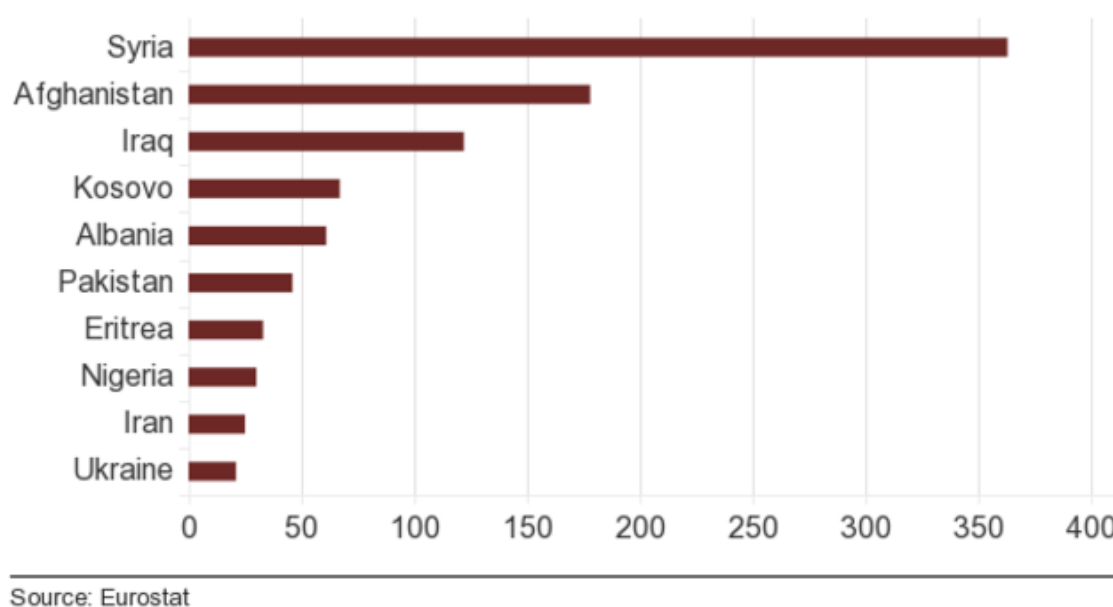


Figura 5 – Top ten origins of people applying for asylum in EU-28 in 2015

Fonte: (BBC, 2016)

Em termos de pressão migratória, as estimativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM) apontam para que mais de um milhão de imigrantes tenha entrado na Europa só em 2015.

Dos 1.049.716 imigrantes que alcançaram o continente europeu, 1.004.356 (96%) fizeram-no por via marítima, o que traduz um aumento de quase cinco vezes relativamente ao número registado no ano de 2014, estimado em cerca de 219.000 (OIM, 2015c). A grande maioria destes migrantes (94,5%) deu entrada no espaço europeu através da Grécia (839.561) e da Itália (152.864) (OIM, 2015b) (figura 6).

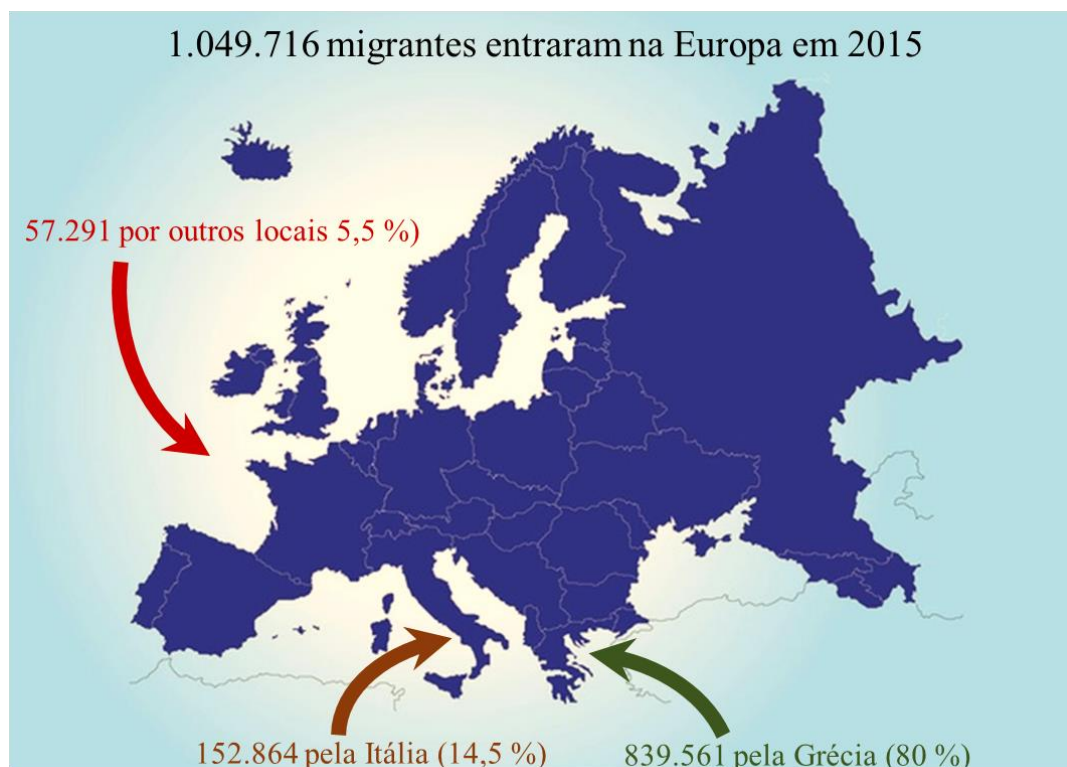


Figura 6 – Entradas de migrantes na Europa em 2015

Fonte: Autor (OIM, 2015b)

Em 2016 verifica-se uma tendência para o aumento dos fluxos imigratórios para a Europa por via marítima, sendo que nos três primeiros meses do ano entraram 171.132 pessoas, o que representa um quantitativo sete vezes superior ao do mesmo período em 2015 (23.245) (UNHCR, 2016).

O Mediterrâneo Central constituiu a principal rota de travessia dos imigrantes irregulares para a Europa em 2013 e 2014, sendo que 60% das entradas ilegais foram detetadas durante operações de busca e salvamento (FRONTEX, 2015, p. 16). Somente em 2014, mais de 170.000 pessoas chegaram irregularmente à UE através desta rota, que registou uma variação de 277 % relativamente ao ano anterior (figura 7).



Os imigrantes que recorrem à rota do Mediterrâneo Central são predominantemente oriundos de países africanos, principalmente da Líbia (90%), atualmente país de trânsito, mas também da Síria, via Egito, verificando-se que a maioria dos migrantes que partiram da costa da Líbia tinham nacionalidade síria ou eritreia (FRONTEX, 2015, p. 18).

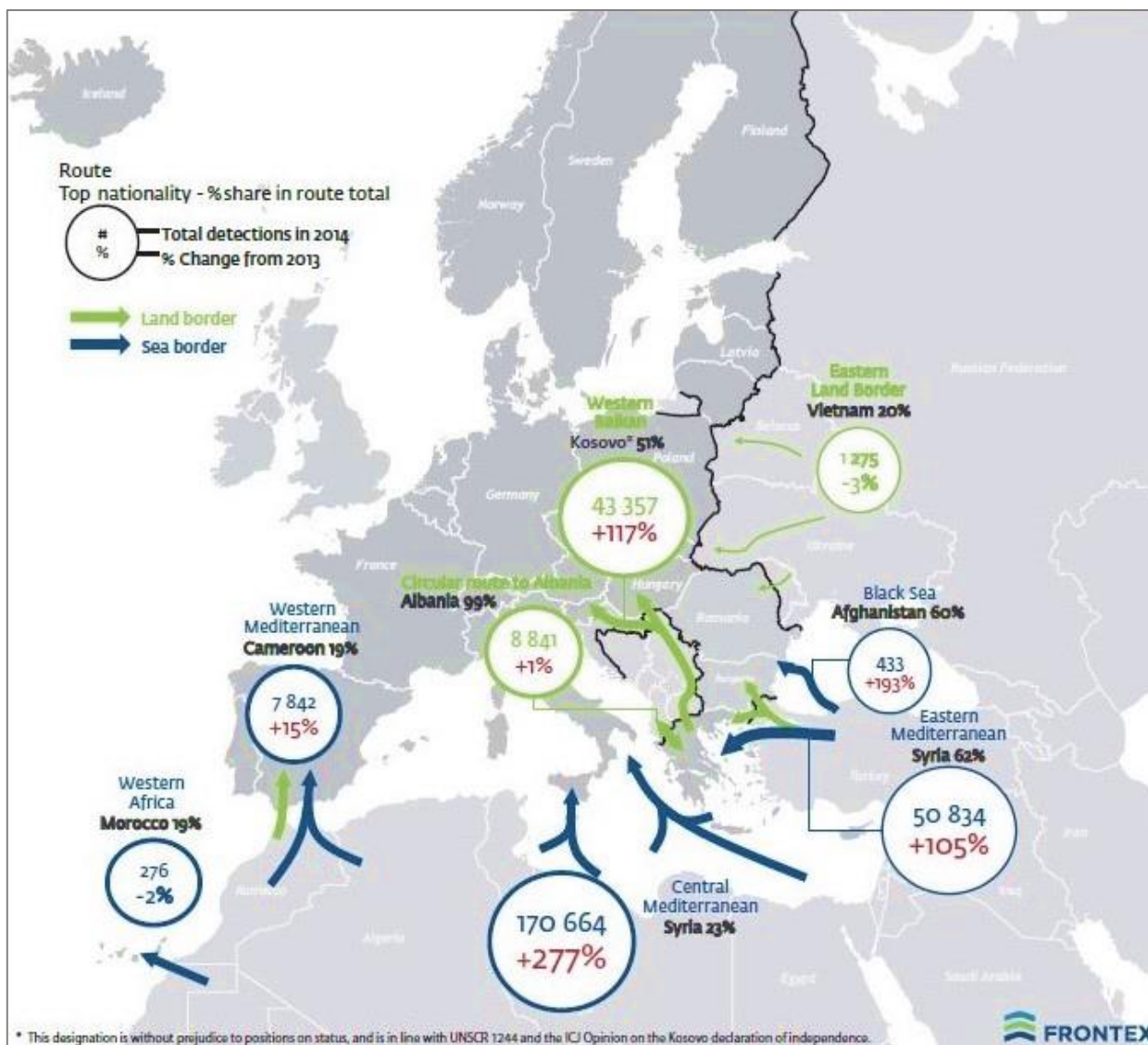


Figura 7 – Detections of illegal border-crossing in 2014, % change on 2013, by route

Fonte: (FRONTEX, 2015)

Porém, a partir de 2015, a principal via de entrada na Europa passou a ser a rota do Mediterrâneo Oriental, com cerca de 885.000 migrantes, o que representa um quantitativo cinco vezes superior ao de 2014, e quase seis vezes superior ao da rota do Mediterrâneo Central, como se retira da evolução dos dados apresentados nas figuras 8 e 9.

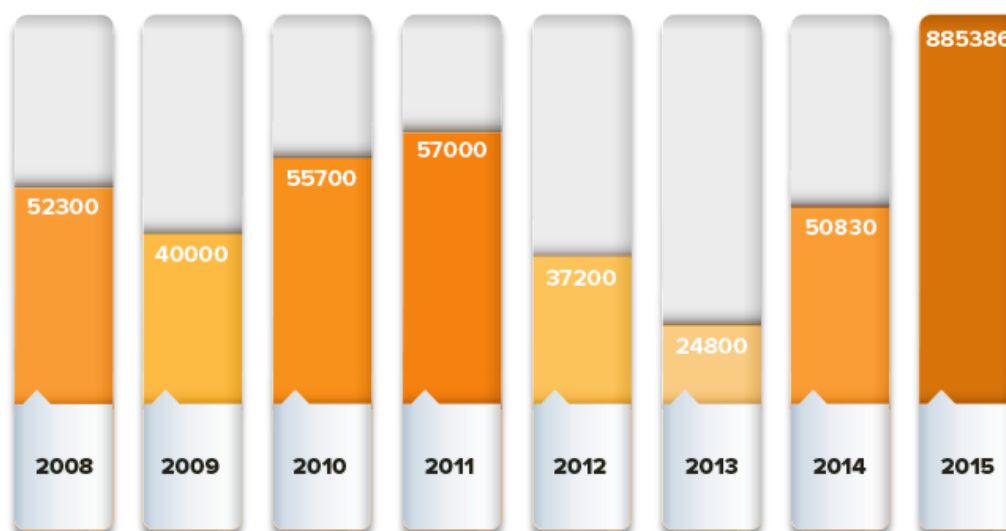


Figura 8 – *Illegal border crossings on the Eastern Mediterranean route in numbers*

Fonte: (FRONTEX, 2016a)

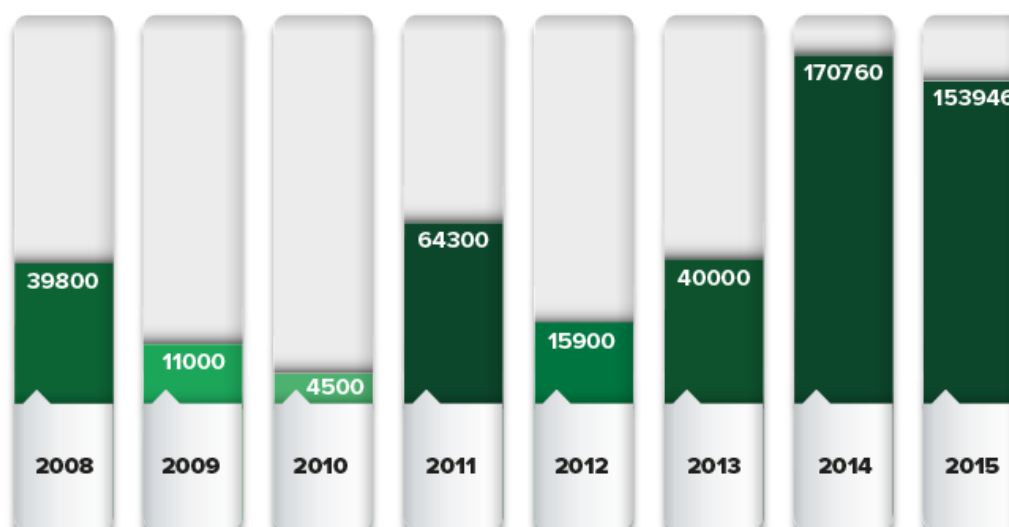


Figura 9 – *Illegal border crossings on the Central Mediterranean route*

Fonte: (FRONTEX, 2016a)

Importa igualmente sublinhar que, na maioria dos casos, não são os mais pobres e carenciados que correm o risco da travessia, mas sim as famílias da classe média, com capacidade financeira para pagar às redes criminosas. A comprovar o nível social dos imigrantes está o facto de, em 2015, fruto das entrevistas efetuadas, se ter verificado que nos pontos de entrada na Hungria “...cerca de 30% dos refugiados registados possuíam *iPhones*, falavam à família pelo sistema *WhatsApp*, declaravam possuir dinheiro para comunicações



e recarregamentos, e possuíam quantias entre dez e quinze mil euros, como ‘apoio direto’ para a família em trânsito” (Rogeiro, 2015, p. 128).

2.2. As causas dos fluxos migratórios

Os fluxos migratórios com destino à Europa não constituem uma realidade nova. As pessoas ao longo dos tempos sempre procuraram deslocar-se para as zonas onde consideravam existir maiores oportunidades de trabalho, melhores de qualidade de vida e mais segurança. Como refere Rui Marques “...a Europa foi e será, enquanto se mantiver como um polo de desenvolvimento, um polo de atração de migrações” (2016, p. 1). Na verdade, há duas décadas, os fluxos migratórios oriundos do Norte de África tinham essencialmente motivações económicas e reportavam-se a migrantes que procuravam chegar à Europa de uma forma irregular, porque não existiam canais de imigração legais. A primeira grande rota migratória no Mediterrâneo foi a de Ceuta para Gibraltar, com a utilização das famosas *bateras*, divergindo posteriormente para as Canárias.

Assim, a principal originalidade dos fluxos migratórios mais recentes reside na sua enorme densidade. Por outro lado os conflitos estão muito mais próximos das fronteiras da Europa e, por isso, o seu impacto é mais intenso. Além dos conflitos na Síria e no Iraque, as pessoas fogem também de outras regiões que, não sendo zonas de conflito, são inseguras, como acontece com o Afeganistão e a Eritreia. Por outro lado, os fluxos mais recentes distinguem-se dos anteriores porque as pessoas são forçadas a deslocar-se, ou seja, são refugiados, ao contrário dos primeiros, em que as pessoas iam para a Europa de forma voluntária. Porém, nem sempre a origem dos migrantes e as causas de deslocação são facilmente identificáveis, pelo que muitas das vezes a distinção entre imigrantes irregulares e refugiados não é perceptível.

Segundo António Guterres, a pressão migratória com que a Europa se viu confrontada teve uma rápida aceleração devido à “...redução da ajuda humanitária aos sírios nos países limítrofes, que deu uma imagem que não só viviam mal, não só perdiam a esperança de regressar, como estavam a ser abandonados pela comunidade internacional” (2016a, p. 2), o que os levou a deslocarem-se para a Europa a qualquer o custo.

2.3. Síntese conclusiva

Os fluxos migratórios internacionais não são um fenómeno recente, ocorrendo em todo o mundo desde há vários séculos. Na maioria dos casos resultam da vontade do ser humano em procurar melhores condições de vida e mais segurança, num outro país que não o de



nascimento. Porém, no que diz respeito à Europa, estes fluxos têm vindo a intensificar-se, nos últimos anos, devido ao recrudescimento dos conflitos e perseguições, sobretudo, no Médio Oriente e na África Subsariana.

A novidade dos atuais fluxos reside sobretudo na forte pressão com que se fazem sentir no espaço europeu, sendo que, em 2015, entraram na Europa mais de um milhão de migrantes, na maioria adultos e do sexo masculino, através das rotas do Mediterrâneo Oriental e Central. Considera-se, assim, que a primeira questão derivada, “Quais as principais características dos fluxos de imigração irregular na Europa com origem no Norte de África e Médio Oriente”, se encontra respondida.



3. O impacto dos fluxos migratórios

3.1. Os desafios

Nos últimos anos a pressão migratória tem vindo a colocar inúmeros desafios à UE, dos quais se destacam os de natureza política, securitária e humanitária. Como advoga Durão Barroso, “Estamos perante o maior desafio que a UE enfrenta desde a sua fundação como Comunidade Europeia. E não é só de um ponto de vista financeiro, é também uma questão de aceitabilidade política e social dos imigrantes nos países europeus...” (2016, p. 1).

Um dos primeiros desafios que a União enfrenta é o da identificação dos imigrantes, isto é, saber quem são os refugiados, quem são os imigrantes irregulares e quem são os terroristas ou criminosos. Em relação aos primeiros, existe a obrigação internacional de os acolher e proteger, nos termos da Convenção de Genebra de 1951 sobre a proteção dos refugiados (ONU, 1951). Quanto aos segundos não existe qualquer obrigatoriedade internacional de os proteger e, no que diz respeito aos terceiros, os terroristas e criminosos, importa prevenir as suas atividades e levá-los perante a justiça. Porém, o processo de identificação é complexo e moroso, resultando a principal dificuldade do facto da maioria dos imigrantes chegar à Europa “...sem qualquer documentação, afirmando que são oriundos de países que se encontram em conflito, guerras e violação de direitos humanos, no sentido de obterem o estatuto de refugiado” (Antunes, 2016). Esta questão assume especial importância, porquanto tanto o direito internacional, como o comunitário, reconhecem a competência dos Estados para repatriar os imigrantes irregulares, ao contrário dos refugiados que se encontram protegidos pelo princípio do *non-refoulement*.

3.1.1. Políticos

O grande desafio político que a UE enfrenta traduz-se na necessidade de sensibilizar e mobilizar os Estados para a importância de ancorar a tomada de decisão na conciliação dos diferentes interesses nacionais, na partilha de valores e na defesa do interesse comum. É por isso indispensável que os países europeus tenham uma perceção clara que os fluxos de imigração maciça são um problema comum e, embora se façam sentir à escala global, têm uma dimensão europeia, cuja solução deve fundar-se nos valores da solidariedade e da dignidade do ser humano, inscritos na tradição humanista da UE.

Um outro desafio político, não menos importante, é o da manutenção do *aquis*⁵ de Schengen, enquanto espaço de livre circulação de pessoas, que se estende por 42.673 quilómetros de fronteiras marítimas e 7.721 quilómetros de fronteiras terrestres (COM, 2015d, p. 8). Avalia-se que a reintrodução de controlos nas fronteiras internas, registada ultimamente em alguns Estados-membros, deve ter carácter temporário, de modo a não fazer perigar a existência deste espaço de liberdade de circulação e de aproximação entre os povos. Tendo Schengen introduzido algumas debilidades no controlo do movimento de pessoas, a compatibilização da manutenção da segurança com a existência de um espaço de livre circulação constitui um grande desafio. Admite-se que o eventual desmoronamento da área Schengen teria custos incalculáveis, não só a nível económico, mas sobretudo ao nível político, admitindo-se poder inclusivamente colocar em questão a própria existência da UE.

3.1.2. Humanitários

No campo humanitário, o número de mortes e o tratamento desumano registado durante os trânsitos são também um importante desafio que a UE enfrenta.

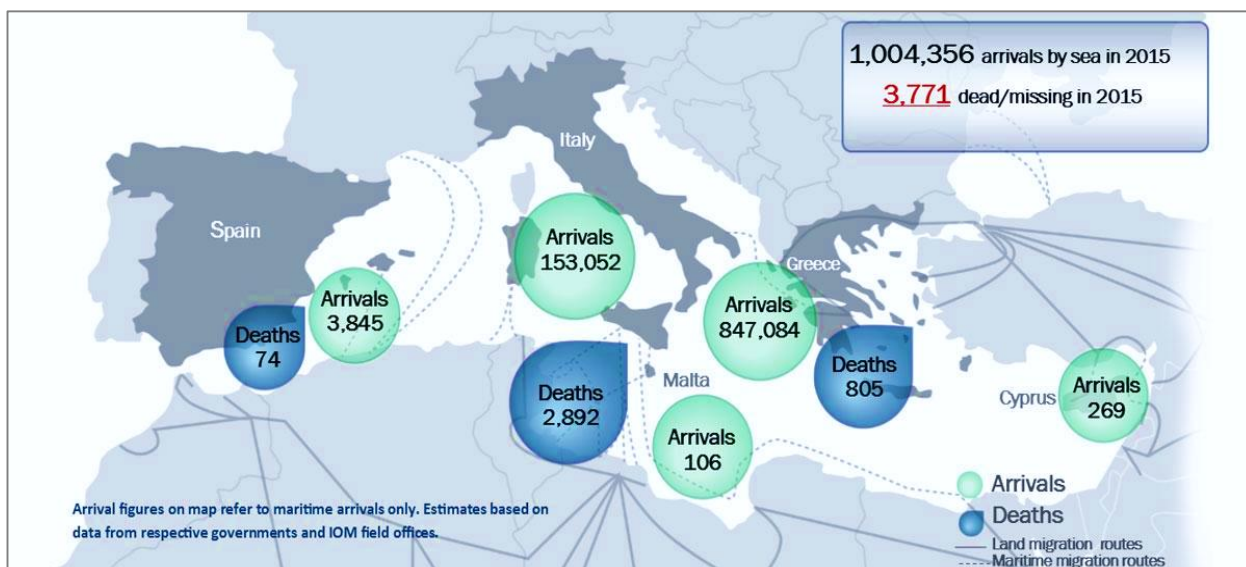


Figura 10 – *Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015*

Fonte: (OIM, 2015c)

Em 2015, morreram 5.350 migrantes em todo o mundo, sendo que 3.771 (70%) mortes tiveram lugar no Mediterrâneo (figura 10), o que tornou esta via de trânsito a mais letal do

⁵ O *aquis* de Schengen é constituído pelo princípio que as verificações e controlos das fronteiras internas dos Estados-membros da Área Schengen devem ser eliminadas e efetuados apenas na fronteira externa comum, e pelos vários regulamentos com as medidas técnicas necessárias para garantir que a livre circulação de pessoas não representa um risco para a segurança (UE, 2000).



planeta. Das 3.771 mortes registadas, 77% aconteceram na rota do Mediterrâneo Central (2.892) e 21% na rota do Mediterrâneo Oriental (805) (OIM, 2015c).

Há a destacar que os dados apresentados podem ficar significativamente aquém do número real de mortos, em virtude das pessoas que desaparecem. Especialistas estimam que para cada cadáver encontrado há pelo menos dois outros que nunca são registados (UNHCR, 2015a, p. 5), o que, na teoria, elevaria o número de mortos no Mediterrâneo para 11.373.

Complementarmente, combater as condições perigosas, degradantes e desumanas a que os migrantes se submetem para fugirem a um perigo constitui, igualmente, um enorme desafio em termos humanitários.

3.1.3. Securitários

A presença de um elevado número de pessoas que se encontra ilegalmente na UE constitui naturalmente um risco para a segurança da União, em termos de criminalidade e de terrorismo, que não deve ser negligenciado. Estima-se que, em 2014, permanecessem ilegalmente na UE 547.335 pessoas (figura 11) (EP, 2015, p. 3).

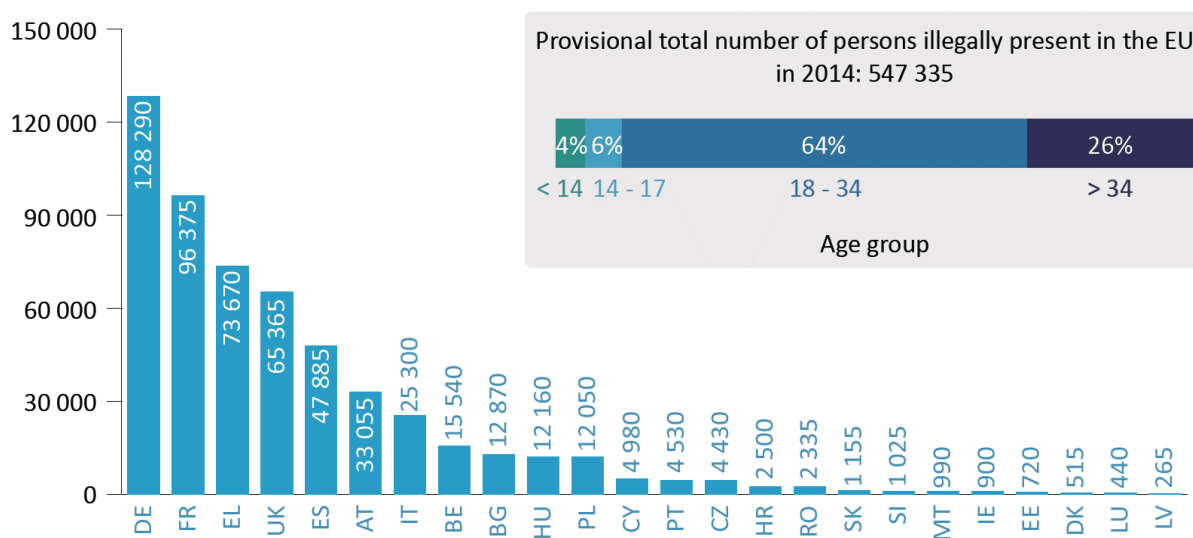


Figura 11 – Number of persons found to be illegally present in EU in 2014

Fonte: (EP, 2015, p. 3)

Em 2014, as rotas de imigração irregular para a Europa estavam controladas por várias organizações criminosas, que se adaptavam constantemente aos meios e às formas encontradas para as combater (Giuliani, 2015, p. 89). Um dos desafios securitários mais significativos é o desmantelamento das redes de tráfico de seres humanos e de introdução clandestina de migrantes na Europa. Eliminar este “modelo de negócio”, que rende aos



traficantes vários milhares de milhões de euros por ano, em particular às redes que operam no Mediterrâneo Central e do Mediterrâneo Oriental, não é tarefa fácil, uma vez que estas operam, no primeiro caso, a partir da Líbia, onde o exercício da autoridade do Estado é praticamente inexistente e, no segundo, a partir da Turquia, onde a implementação de um sistema eficaz de combate às redes de contrabandistas conhece resistências. Como refere António Guterres “...quem lida em primeira instância com o problema são as autoridades turcas locais que se opõem ao governo central, havendo simultaneamente muita gente a beneficiar com este grande negócio de biliões” (2016a).

De acordo com os dados disponibilizados pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) uma travessia marítima para a Europa pode custar entre € 800 e € 2.000 por pessoa, tendo os contrabandistas em 2015 realizado mais de quatro mil milhões de euros (FRONTEX, 2016c). O contrabando de migrantes na Europa é um negócio ilícito muito lucrativo, em rápida expansão e com redes criminosas que envolvem mais de 40.000 suspeitos, segundo o último relatório do Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) (EUROPOL, 2016a, p. 7).

Por outro lado, os navios de Estado que efetuam o salvamento de embarcações suspeitas de transporte ilícito de imigrantes, à deriva ou em vias de afundamento, acabam por ter de assegurar o trânsito de uma passagem que não é de todo inofensiva, fruto da obrigação que qualquer navio tem de prestar assistência às pessoas em perigo no mar e de levar os sobreviventes para um local seguro, conforme resulta da Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar, de 1974 (SOLAS).

Acresce que o local para onde são transportados as pessoas não pode ser o país do qual largou a embarcação, caso exista o perigo de serem objeto de perseguição ou de violação dos direitos humanos. Os navios que intervêm neste âmbito não podem, por isso, fazer operações de “*push-back*” dos imigrantes encontrados no mar. A corroborar este entendimento está a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que em 2012, condenou o governo italiano no “*Case of Hirsi Jamaa and others versus Italy*” ao decidir que “*According to the above-mentioned principles, the Italian border control operation of «push-back» on the high seas, coupled with the absence of an individual, fair and effective procedure to screen asylum-seekers, constitutes a serious breach of the prohibition of collective expulsion of aliens and consequently of the principle of «non-refoulement»*” (ECHR, 2012, p. 77).

Por sua vez, a probabilidade de infiltração de terroristas no espaço europeu, através dos fluxos de imigração irregular, embora não despicienda é, todavia, relativamente baixa.



Os ataques perpetrados em fevereiro de 2015 ao Jornal *Charlie Hebdo* e em novembro do mesmo ano na capital francesa e em Saint-Denis, assim como os ocorridos em março de 2016, em Bruxelas, comprovam esta percepção, verificando-se que os terroristas eram, na sua maioria, cidadãos europeus que viviam na Bélgica ou em França. Como refere o citado relatório da EUROPOL “*members of terrorist groups or returning foreign fighters with EU nationality generally rely on genuine and fraudulent documents to travel to the EU and typically do not rely on the facilitation services offered by migrant smuggling networks*” (EUROPOL, 2016a, p. 12). Por outro lado, o autodenominado Estado Islâmico (Da'esh⁶) “...tem hoje capacidade para recrutar em todo o mundo ...e depois a propaganda do Estado Islâmico é eficacíssima” (Guterres, 2016a). O recrutamento e mobilização de terroristas com vista a atingir o coração dos grandes centros urbanos da Europa encontram-se hoje muito facilitados pelo recurso à internet, o que leva a que a sua infiltração nos circuitos de imigração irregular seja, na maioria das situações, desnecessária.

Um outro desafio com implicações securitárias é a integração dos imigrantes nos países de acolhimento. A assimilação pelas sociedades de pessoas com hábitos, culturas e costumes bastante diferentes provoca sempre alguma tensão nas comunidades recetoras, o que leva a que, nem sempre, tenha sido possível assimilar adequadamente nas sociedades europeias as sucessivas gerações de imigrantes.

3.2. As ameaças

As ameaças associadas aos desafios colocados pelos fluxos migratórios assumem diferentes naturezas.

No plano político emerge como principal ameaça o aumento da tensão e da conflitualidade entre os Estados-membros, resultante das diferentes posições quanto à responsabilidade e forma de lidar com os fenómenos migratórios. A possível desagregação da UE, por incapacidade de gerar consensos, constitui também uma ameaça neste contexto. Esta situação é particularmente crítica sempre que não é possível compatibilizar os interesses individuais dos Estados-membros entre si e, também, com o interesse comum.

A erosão da coesão interna das sociedades constitui também uma ameaça relevante, dado que a heterogeneidade étnica é geradora de desconfiança e instabilidade, devido à diferença de princípios e valores inerentes às várias culturas e à forma como encaram o indivíduo (Requena, 2015, p. 72).

⁶ Da'esh é o acrónimo do árabe *al-Dawla al-Islamiya fil 'Iraq wal-Sham*



No plano securitário, o aumento da criminalidade nos países de acolhimento constitui igualmente uma ameaça, em particular quando os imigrantes não são adequadamente integrados nas comunidades, dada a tendência para aqueles se dedicarem a atividades ilegais quando se sentem desenraizados. Na verdade, “...se as pessoas chegam e não são integradas, se não têm uma oportunidade de acesso ao mercado de trabalho, ... são um peso para a assistência social e depois podem dedicar-se a atividades que são perniciosas para as coletividades onde estão sedeadas” (Vitorino, 2016, p. 3). Os fluxos migratórios podem, ainda, facilitar um aumento das atividades terroristas, em particular dos atentados nos grandes centros urbanos e aglomerados populacionais, embora esta associação não se encontre totalmente comprovada como se viu.

3.3. As oportunidades

As oportunidades que os fluxos migratórios ocasionam para a Europa podem agrupar-se em quatro grandes domínios: demográfico, económico-financeiro, político, e cultural.

No plano demográfico, verifica-se que a população europeia tem vindo a registar um acentuado envelhecimento. Nesse sentido, os fluxos migratórios podem constituir uma oportunidade para mitigar esta situação, devendo, contudo, existir um sistema de imigração mais organizado, baseado numa política de imigração comum (Juncker, 2015). Num continente em que, de acordo com as previsões demográficas, a população em idade ativa da UE deverá reduzir cerca de 50 milhões de pessoas até 2060, mesmo que a imigração se mantenha no seu nível histórico (COM, 2008, p. 2), haverá necessariamente que encontrar formas alternativas de compensar essa tendência de decréscimo e envelhecimento populacional.

A título de exemplo, refere-se o caso alemão. Em março de 2015, a Fundação *Bertelsmann* publicou um estudo científico sobre as necessidades de imigração de países terceiros da Alemanha, até 2050, concluindo que “*Without immigrants, the potential labour force would sink from approximately 45 million today to less than 29 million by 2050 – a decline of 36 percent. This gap cannot be closed without immigration*” (Bertelsmann, 2015). Refere ainda que, em função dos vários cenários, “*...by 2050 Germany will need between 276,000 and 491,000 people per year from non-EU countries*” (Bertelsmann, 2015).

No caso nacional, e de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística e da Base de Dados de Portugal Contemporâneo “...Portugal teve em 2014 um saldo natural negativo em 22,4%; um saldo migratório negativo de 30,1% e um saldo total negativo de



55,2%. Trata-se de uma situação dramática a que alguns já chamaram de ‘inverno demográfico’ ” (Matias, 2016, p. 98).

No plano económico-financeiro, os países da Europa têm à sua frente um período difícil em termos de mercado de emprego, nomeadamente devido à redução da população ativa de 65,5% para 56,6%, entre 2015 e 2060 (Juncker, 2015). Esta previsão apresenta riscos para a sustentabilidade dos regimes de pensões, saúde e proteção social, podendo mesmo gerar o colapso destes sistemas, caso não exista investimento público ou novos contribuintes. Por isso, “...a presença de estrangeiros residentes contribui favoravelmente para uma maior coleta de impostos sobre o rendimento e sobre o consumo” (Matias, 2016, p. 98).

De acordo com os estudos feitos pelo Instituto Universitário Europeu, em Florença, a força de trabalho da UE irá diminuir em números absolutos, desafiando a sua capacidade de produção e riqueza. Se não houver imigração até 2030, a UE vai perder 33 milhões de pessoas em idade de trabalho, o que corresponde a uma diminuição de 11%. Por outro lado, até 2030 a população com idade entre os 20 e 30 anos diminuirá 25% e a população entre os 60 e 70 aumentará 29%, gerando um processo de envelhecimento do mercado de trabalho (Institute, 2014, p. 3).

Para além de mitigar a referida tendência de decréscimo, a integração de imigrantes nas sociedades europeias pode também colmatar algumas lacunas de mão-de-obra sentidas em certos setores laborais, tanto em atividades altamente qualificadas, como naquelas em que os cidadãos europeus já não estão dispostos a fazer (COM, 2014a).

No plano político, a crise migratória que vem afetando a Europa, África, o Médio Oriente e o Sudoeste Asiático pode também constituir uma oportunidade de aproximação entre Estados, com base numa solução comum, integrada e participada pelos vários atores, nomeadamente com os países mais diretamente afetados como a Turquia, o Líbano e a Jordânia.

Finalmente, no plano cultural, as imigrações apresentam igualmente oportunidades do ponto de vista social e interétnico, dado que a partilha de ideias e de novos métodos entre diferentes sociedades são suscetíveis de estimular a criatividade e a inovação e de contribuir para uma maior tolerância entre os povos. Regra geral, “A diversidade cultural promove um ambiente mais aberto, dinâmico e tolerante” (Matias, 2016, p. 99).

No entanto, todas estas oportunidades só serão verdadeiramente proveitosas se nas sociedades de acolhimento existir uma verdadeira integração dos imigrantes.



3.4. **Síntese conclusiva**

Os fluxos migratórios com que a Europa se debate, nos últimos anos, constituem um dos maiores desafios da UE desde a sua fundação e testam não só a sua resiliência às adversidades, mas também a sua existência enquanto organização fundada nos valores da dignidade humana e da solidariedade.

Os desafios, de natureza política, humanitária e securitária, vão desde a mobilização dos Estados-membros para a tomada de decisão conjunta e solidária na resolução dos problemas, passando pela obrigação moral de por fim às mortes de milhares de migrantes que se precipitam para a Europa, até à extinção das redes criminosas de contrabando e tráfico de seres humanos. Por outro lado, os fluxos migratórios geram um conjunto de ameaças e oportunidades, as quais devem ser abordadas de forma integrada, procurando mitigar as primeiras e potenciar as segundas.

Considera-se, assim, que a segunda questão derivada, “Quais os desafios colocados pelos fluxos de imigração irregular, em termos políticos, securitários e humanitários e qual o seu impacto”, se encontra respondida.



4. Os instrumentos da UE para lidar com a migração

4.1. O Tratado de Lisboa

O TL, em vigor desde 1 de dezembro de 2009, constitui a principal fonte convencional do direito da UE. Este ordenamento jurídico supranacional apresenta uma natureza integradora e visa fomentar e desenvolver os interesses comuns dos seus Estados-membros.

Apesar da ordem jurídica da UE assentar numa visão comunitária das relações entre os Estados, «a integração europeia não dispensa, porém, o papel dos Estados, nem faz desaparecer o conceito de soberania estadual. Dito de outra forma, o motor da integração europeia vai ser a bivalência – melhor: a dialética – entre, por um lado, a integração e, por outro, a soberania ou interestadualidade» (Quadros, 2013, p. 32).

É por isso que o objetivo da UE fixado no n.º 1. do art.º 3.º do Tratado de Lisboa “...promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.” (UE, 2008, p. 18) assume especial relevância na sua ação, quer enquanto elemento teleológico da organização, quer como elemento enformador da sua intervenção, na medida em que, como refere Marcelo Rebelo de Sousa, este objetivo “...deve presidir ao exercício das competências ou poderes que os Tratados lhe cometem”. (Anastácio & Porto, 2012, p. 30).

E é neste contexto que o TL estabelece no n.º 2. do art.º 3.º que “A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.” (UE, 2008, p. 18). Constata-se que este espaço de liberdade se baseia, por um lado, na continuidade territorial dos Estados-membros e, por outro, num rigoroso controlo das suas fronteiras externas, fundado na confiança mútua entre os Estados.

Complementarmente, o n.º 1. do art.º 77.º dispõe que a União deve desenvolver uma política que vise “assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas” e “introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas” (UE, 2008, p. 97). O TL estabelece, ainda, no n.º 1. do art.º 79.º, que “A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.” (UE, 2008, p. 98).



4.2. As políticas

A UE dispõe de diferentes políticas que fixam o quadro normativo e procedimental regulador da ação das instituições europeias e dos Estados-membros em matéria de imigração. Encontram-se entre as mais relevantes a Política Comum de Imigração, a Política Comum em matéria de Asilo, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). No Apêndice B apresenta-se uma súmula dos objetivos de cada uma destas políticas.

4.3. A Estratégia de Segurança Europeia

No seguimento da avaliação estratégica sobre segurança mundial, elaborada pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (ARNEPS), Federica Mogherini, em junho de 2015, o CE solicitou a preparação da Estratégia Global sobre Política Externa e de Segurança (EGPES) da UE, com a finalidade de enquadrar e definir as ações globais da União. A Estratégia Global, a ser apresentada em junho de 2016, tem por finalidade atualizar a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, aprovada em 2003 e revista em 2008. Sublinha-se que, já em 2008, esta Estratégia alertava para o problema que as imigrações irregulares colocavam em termos de segurança (UE, 2009, p. 7).

A futura EGPES permitirá à União identificar um conjunto de objetivos e prioridades mais alinhados com a conjuntura mundial e preparar a resposta aos desafios atuais e vindouros, de modo mais assertivo e realista. Encontram-se entre as prioridades já reconhecidas, a identificação de novas formas de lidar com os desafios gerados pelos fluxos migratórios que atingem o espaço europeu. O aumento da mobilidade humana veio obrigar a repensar a forma como o fenómeno das imigrações tem sido tratado, em particular nas questões relacionadas com a integração e distribuição dos refugiados no espaço europeu.

4.4. A doutrina de segurança humana

O conceito de segurança humana apresentado pela primeira vez em 1994, pela ONU, teve por objetivo recentrar a discussão dos aspetos securitários, passando a segurança a contemplar conceptualmente as questões ligadas ao ser humano e não apenas as relacionadas com a defesa puramente militar. A visão “estatocêntrica” de segurança nacional, direcionada exclusivamente para a defesa militar do Estado, enquanto atividade destinada a garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial, deu lugar a uma visão em que



o indivíduo e a sua proteção passaram a ser elementos centrais no âmbito da intervenção militar dos Estados. Neste entendimento, a segurança humana engloba diversos domínios, tais como a segurança pessoal, económica, alimentar, sanitária, ambiental, política e comunitária (Trachsler, 2011, p. 2).

Porém, a dicotomia entre a prevalência dos aspetos humanitários ou militares da segurança humana veio gerar alguma tensão entre os diferentes atores internacionais. De um lado a perspetiva mais restrita, em que a defesa e segurança do Estado e das pessoas devem ser exclusivamente garantidas, com base na prevalência dos objetivos militares e, de outro lado, uma visão mais lata, em que a defesa deve também considerar outros aspetos, como a proteção do ser humano ao nível dos direitos e da sua própria integridade, nomeadamente física, alimentar, ambiental ou outra.

Os defensores da visão mais restrita advogam que o conceito de segurança humana é demasiado vasto e difuso, por isso de difícil operacionalização, e nem como instrumento de análise académica pode ser útil devido à sua inexatidão. Por isso, alguns Estados, representados em grande parte pelos governos ocidentais, defendem que a segurança humana deve centrar-se apenas na segurança dos indivíduos contra as ameaças associadas ao uso da força, como a guerra e a violência (*freedom from fear*). Estes governos preconizam ainda que a segurança humana coloca em questão a tradicional conceção de soberania dos Estados, ao assumir a centralidade do papel do indivíduo na segurança. Outros atores internacionais como a ONU, a UE e o Japão defendem uma visão mais alargada do conceito, advogando que se deve também contemplar as ameaças não-militares, como a pobreza, subdesenvolvimento, doença e destruição ambiental (*freedom from want*) (Trachsler, 2011).

No entendimento da UE, o conceito de “segurança humana” traduz-se no conjunto de princípios e medidas relativos às necessidades básicas dos indivíduos e das comunidades em tempo de perigo (Group, 2007, p. 3). A doutrina de segurança humana da União foi instituída em 2004, com o “Relatório de Barcelona”, elaborado pelo *Human Security Study Group*, criado por Xavier Solana, enquanto Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum. Posteriormente, em 2007, o mesmo grupo de estudo reanalisou a doutrina e elaborou o “Relatório de Madrid”, o qual sistematiza e atualiza os princípios anteriormente apresentados, propondo a adoção de algumas medidas destinadas a operacionalizar a segurança humana nos teatros de operações. Este relatório estabeleceu seis princípios, indicados no Anexo B.

Embora esta doutrina nunca tenha sido formalmente aprovada pelo CE, refere-se que a segurança humana e os respetivos princípios têm vindo a ser respeitados e incluídos nas



missões realizadas pela União. Do mesmo modo, as estruturas PCSD da União e os mecanismos decisórios estabelecidos, contemplam os princípios da segurança humana.

4.5. As capacidades existentes

As capacidades da UE para a gestão da crise migratória na Europa são múltiplas e podem subdividir-se em dois grandes grupos. O primeiro contempla as estruturas e instituições da UE, nomeadamente a COM, o Conselho e as agências, como por exemplo a FRONTEX e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO). O segundo engloba as capacidades próprias dos Estados-membros, que são disponibilizadas em função das necessidades sentidas e dos pedidos efetuados. No Apêndice C apresenta-se uma súmula das principais estruturas e meios da UE e dos Estados-membros.

4.6. Os recursos financeiros

No âmbito das migrações, a UE disponibiliza vários fundos para a gestão dos fluxos migratórios e combate aos fenómenos de criminalidade, sendo que a sua administração está cometida às agências e estruturas da União.

Durante o período 2007-2013 a UE consignou perto quatro mil milhões de euros à gestão das fronteiras externas e à aplicação de políticas comuns de asilo e de imigração, através do programa Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios.

No que diz respeito ao período de 2014-2020, a COM propôs a simplificação dos programas de financiamento nesta área, reduzindo o seu número para dois. Foi acordado o estabelecimento de um Fundo para o Asilo, Migração e Integração, e um Fundo de Segurança Interna, devendo ser dotados, durante aquele período, com uma verba de € 3,1 mil milhões e € 2,8 mil milhões, respetivamente. No total, estas verbas representam mais de 0,5% do orçamento global da UE até 2020 (PE, 2014, p. 1).

Embora não se destine a apoiar exclusivamente os migrantes, o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas, que dispõe de uma verba de € 3,8 mil milhões, no período de 2014 a 2020, pode igualmente ser utilizado. Finalmente, o Fundo Social Europeu também pode ser afetado ao apoio aos imigrantes e prevê uma verba de € 86,4 mil milhões para o mesmo período.

4.7. Síntese conclusiva

O TL estabelece o enquadramento legal para a criação de um espaço europeu de segurança, liberdade e justiça, que exige da União e dos Estados-membros uma adequada



gestão dos fluxos migratórios. Este quadro encontra-se regulamentado por um acervo normativo, com políticas e orientações em matéria de imigração, abrangendo várias áreas. Verifica-se igualmente que as estruturas da UE são constituídas por um conjunto de agências e instituições com diferentes capacidades que, no conjunto, dotam a União com as ferramentas necessárias à gestão dos fluxos migratórios.

Entende-se, por isso, que ferramentas que a UE dispõe neste domínio são suficientes aos fins a que se destinam e os recursos financeiros não impedem, globalmente, a resposta da União aos desafios colocados pela crise migratória. Considera-se, assim, que a terceira questão derivada, “Que instrumentos dispõe a UE para fazer face aos desafios colocados pelos fluxos de imigração irregular”, se encontra respondida.



5. A resposta da Europa à crise migratória

“Europe needs to manage migration better, in all aspects. This is first of all a humanitarian imperative. We must work closely together in a spirit of solidarity to ensure that situations such as the one in Lampedusa never arise again.”

Jean-Claude Juncker, Presidente da COM, Outubro de 2014

Os milhares de pessoas que nos últimos anos têm atravessado, ou tentam atravessar, as fronteiras da União configuram aquilo que se pode designar como a maior crise migratória na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Embora o fenómeno das imigrações na Europa não seja uma novidade, o facto é que nunca se fez sentir de forma tão intensa e num período tão curto de tempo. A grande dificuldade não é por ser “...um milhão de pessoas em relação a um continente com 500 milhões de pessoas, é um milhão de pessoas que chegou num período de um ano.... em que essas pessoas não estão distribuídas por todo o espaço europeu, mas estão concentradas em alguns países” (Vitorino, 2016, p. 1).

Depois de um período inicial em que a resposta da Europa à crise migratória se mostrou titubeante, passou-se a uma fase de ceticismo, na qual os Estados começaram a revelar progressivamente algum egocentrismo, que culminou com os países a fecharem-se sobre si mesmo e, nalguns casos, transformou-se em xenofobia migratória. Até 2015 a Europa andou entorpecida e apenas quando os imigrantes começaram a bater maciçamente à sua porta e a entrar, é que os Estados começaram lentamente a aperceber-se da dimensão do problema e da necessidade de responder de forma articulada. Na realidade “...a imagem da criança morta na praia teve um papel decisivo para fazer alertar as opiniões públicas e para fazer os governos agir” (Guterres, 2016b) face à tragédia humana que ocorre nos trânsitos dos imigrantes para a Europa.

A insuficiência da resposta dada resultou, em primeira instância, da inépcia da União em atuar politicamente a uma só voz, expressa na falta de solidariedade e na existência de interesses inconciliáveis entre Estados, onde pauta, entre outros, o exemplo dos que não se disponibilizaram para receber nos respetivos territórios quotas de imigração⁷, com base

⁷ Os países do grupo de Visegrad – Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia – rejeitaram, em setembro de 2015, o sistema proposto pela COM de quotas obrigatórias de migrantes.



numa chave de distribuição equilibrada e equitativa⁸. Como refere António Guterres “...a integração política europeia, que exige uma fortíssima solidariedade, patinou e as opiniões públicas têm vindo a ser cada vez mais céticas em relação à Europa, por várias razões, e ... num momento em que nós precisávamos de mais Europa, as opiniões públicas estão por menos Europa.” (2016a).

Esta resposta veio expor as fragilidades da UE na gestão da crise migratória, fragilidades essas traduzidas na incapacidade de impedir a ocorrência reiterada de violações de direitos humanos, de evitar as mortes de imigrantes durante o trânsito e de garantir a adequada receção, instalação e proteção dos refugiados. Na verdade, “...quando o movimento se deu a Europa esteve completamente desunida na gestão desse movimento. Seria necessário ter, no ponto de entrada, uma capacidade maciça de receção, de registo, de triagem, de segurança e depois de distribuição pelos outros diferentes países europeus de uma forma regular e organizada.” (Guterres, 2016a, p. 3).

Porém, a debilidade da resposta não se ficou apenas a dever ao efeito surpresa, mas também ao facto da UE não ter avaliado adequadamente os impactes que a chegada maciça de imigrantes provocaria no espaço europeu. Os Estados europeus, como refere Nuno Rogeiro, “se não estavam preparados não era por falta de informação... praticamente todos os governos, administrações públicas, serviços de imigração e serviços de segurança tinham relatórios, bastantes, sobre o que é que se estava a preparar” (2016, p. 2). Esta avaliação deficiente foi ainda agravada porque a prioridade de grande parte dos Estados era debelar a crise económico-financeira que assolava a Europa. As principais dificuldades resultaram da inexistência de uma ação concertada da União, em que países “...como a Grécia e a Itália... argumentam que, depois das crises orçamentais dramáticas que viveram e vivem, tiveram de estar quase sozinhos na linha da frente do choque migratório, fronteira ténue e exposta aos filhos que fogem da guerra” (Rogeiro, 2015, p. 29).

Para além da falta de solidariedade, a resposta da União pecou ainda por não ter respeitado outro dos princípios básicos da fundação da UE, o princípio da interdependência, “..., ou seja, os países que constituem a União são profundamente interdependentes entre si e o que acontece num, tem impacte em todos...e ignorar isso, achar que algo pode acontecer só a um e os outros ficarem imunes, revela ignorância histórica e falta de bom senso” (Marques, 2016).

⁸ A comissão propôs, em maio de 2015, uma chave de redistribuição, baseada em critérios como o PIB, o número de habitantes, a taxa de desemprego e números anteriores de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados (COM, 2015a, p. 5).



No entanto, importa fazer a distinção entre o que tem sido a resposta da UE e a dos Estados-membros. Atualmente há uma tendência para passar a ideia de que quando as coisas correm bem o mérito é dos Estados-membros e quando correm mal a culpa é da Europa. Nesse sentido, “estamos confrontados perante uma situação de “Eurobashing” em que a Europa é responsabilizada por todos os males que acontecem”, quando na verdade “...os governos europeus não estão a ser capazes de dar uma resposta conjunta à imigração e, portanto, não se pode colocar a culpa na Europa em geral” (Barroso, 2016, p. 2)

Apesar de inicialmente as instâncias europeias não terem respondido de forma célere, à medida que o problema se foi agudizando, a COM foi identificando e propondo um conjunto de medidas de gestão da crise migratória, no quadro de uma estratégia integrada para resolver o problema. Todavia, verificou-se que a implementação destas medidas foram condicionadas pela vontade e interesses individuais dos Estados-membros.

A explicação deste individualismo pode ser encontrada no contexto da teoria das relações internacionais, designadamente por recurso à corrente construtivista. A existência de uma cultura comum, internalizada por parte de um conjunto de atores internacionais, acontece quando estes se revêm como pertencendo a uma identidade social ou coletiva, na medida em que esse grupo contribui para a preservação da sua própria cultura, que coincide com a do grupo (Wendt, 1999, p. 271). Neste caso, quando a cultura comum se encontra ameaçada, os atores tendem instintivamente a defendê-la, o que leva à tomada de ações conjuntas por parte da organização. Os Estados continuam a pugnar pelos seus interesses, mas avaliam que uma ação conjunta é mais vantajosa na prossecução dos seus objetivos, do que uma ação individual.

Porém, mesmo no seio de uma entidade coletiva unificada, ocorrem tensões entre os interesses individuais dos Estados e os da organização. A completa identificação e assimilação do interesse coletivo de uma organização por parte de um Estado, em detrimento das necessidades básicas e do bem-estar da sua população raramente ocorre. Na verdade “...the fact that internalizing a culture involves the formation of a collective identity should not blind us to the possibility that egoistic identities may still be important” (Wendt, 1999, p. 338). E foi precisamente a avaliação que os interesses individuais dos Estado-membros se sobrepunham aos interesses comuns da organização, que levou a tergiversações e indefinições na resposta tardia e reativa aos fluxos migratórios.

A resposta da União à crise migratória pode ser sistematizada em duas grandes áreas: das instituições da UE e dos Estados-membros.



5.1. Das instituições da União Europeia

A primeira resposta integrada das instituições europeias à crise foi apresentada pela COM, em abril de 2015, através do “Plano de Ação de dez pontos para a Imigração”, que englobou várias medidas de natureza operacional de luta contra o tráfico de seres humanos, de salvaguarda da vida humana no mar e de apoio à integração dos imigrantes nos Estados-membros, conforme descritas no Anexo C.

Posteriormente, no seguimento das orientações estabelecidas no CE, de 23 de abril de 2015, a COM apresentou, em maio de 2015, a Agenda Europeia da Migração (AEM), com a finalidade de responder às situações de crise e melhorar a gestão da migração, contemplando o conjunto de ações-chave, indicado no Anexo D (COM, 2015a).

A 19 de fevereiro de 2016, o CE adotou um mandato “...para restabelecer, de forma concertada, o funcionamento normal do espaço Schengen, prestando em simultâneo o seu total apoio aos Estados-Membros confrontados com as situações mais difíceis” (COM, 2016c, p. 2). Em resposta ao mandato recebido, a COM fixou o roteiro para o regresso a um funcionamento integral do espaço Schengen, apresentado no Anexo E.

Para além destas iniciativas, a UE tem desenvolvido um conjunto de ações específicas de natureza operacional, destacando-se as operações marítimas lançadas pela FRONTEX, com a finalidade de controlar os fluxos migratórios irregulares e combater o crime transfronteiriço, nomeadamente (FRONTEX, 2016d):

- “*Aeneas*” – Realizada de 2005 a 2014, no Mediterrâneo Central;
- “*Indalo*” – Realizada de 2007 a 2014, no Mediterrâneo Ocidental;
- “*Poseidon*” – Lançada em maio de 2007, no Mediterrâneo Oriental;
- “*Triton*” – Lançada em novembro de 2014, no Mediterrâneo Central.

Em 2015 as operações “*Poseidon*” e “*Triton*” permitiram salvar mais de 250.000 pessoas e, conjuntamente com o destacamento de Equipas de Intervenção Rápida (RABIT) nas fronteiras externas, junto do Mar Egeu, detetar mais de um milhão de migrantes irregulares e deter cerca de 900 presumíveis contrabandistas (COM, 2016a, p. 4).

No âmbito da PCSD, a UE lançou em junho de 2015 a operação “*Sophia*”, com o objetivo de contribuir para o desmantelamento das redes de contrabando e tráfico de seres humanos na região sul do Mediterrâneo Central e para a redução da perda de vidas humanas no mar (EUNAVFOR, 2016). Em 20 de janeiro de 2016, a operação passou a incluir ações de abordagem, busca, captura e desvio, em alto mar ao largo da costa da Líbia, de navios suspeitos de introdução clandestina de migrantes ou de tráfico de pessoas, com base na



Resolução 2240 (2015), do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UE, 2016c, p. L 23/64). Até fevereiro de 2016, esta operação contribuiu para salvar mais de 9.000 vidas, deter 48 presumíveis contrabandistas e traficantes e apreender 76 embarcações pertencentes a organizações ilegais (EEAS, 2016).

No quadro das iniciativas desenvolvidas pela EUROPOL, FRONTEX e Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST), destaca-se o reforço da capacidade para enfrentar o contrabando de imigrantes, fruto da melhor coordenação, do aumento de recursos dedicados e da maior presença nos Estados-membros sob pressão migratória. As ações desenvolvidas incluíram a recolha de informações em *hotspots*⁹ (figura 12), com o objetivo de apoiar as autoridades nacionais.

11 identified 'hotspots': six in Italy and five in Greece (12/10/2015)



Figura 12 – Lista dos *hotspots*

Fonte: (COM, 2015c)

Destaca-se, ainda, como uma das iniciativas mais ambiciosas, a proposta de criação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia (GCFE), “...para assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas da UE, com vista a gerir eficazmente a migração e garantir um elevado nível de segurança na União, salvaguardando ao mesmo tempo a livre circulação de pessoas no seu espaço” (COM, 2015f, p. 2).

⁹ Pontos de passagem da fronteira externa da UE onde uma atividade ocorre reiteradamente, como o contrabando de pessoas e drogas (COM, 2014c).



A proposta inclui a transformação da FRONTEX na Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, reforçando as competências da primeira nos domínios da gestão integrada das fronteiras externas e em matéria de retorno, nos termos da repartição de competências prevista no TL (CE, 2015, p. 3). A proposta apresentada pela COM estabelece que “A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia é composta pela Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as respetivas guardas costeiras, na medida em que executem missões de controlo fronteiriço.” (COM, 2015f, p. 9).

No entanto, e apesar da designação adotada de guarda costeira e de fronteiras, refere-se que esta iniciativa não materializa verdadeiramente a criação de um corpo de guardas europeus, tratando-se antes de uma proposta que transforma a FRONTEX numa nova agência à qual são atribuídas responsabilidades acrescidas. Estas novas responsabilidades incluem, nomeadamente, competências em matéria de política de retorno e na possibilidade da agência ter meios próprios, ainda que a custódia e operação desses meios sejam cometidas aos Estados-membros ao qual forem atribuídos. A responsabilidade dos Estados é disponibilizar e operar os meios que lhes estão atribuídos, caso a UE necessite deles para realizar determinada missão. Como refere a Ministra da Administração Interna “... do ponto de vista português pode ser interessante..., adquirir material a expensas dos outros, que está em Portugal e que operamos esse equipamento, com a única obrigação porém de, quando o ‘dono’ do equipamento precisar, temos de o utilizar noutro local” (Sousa, 2016, p. 18). O CE Informal de 7 de março apelou ainda para que a GCFE estivesse totalmente operacional, pelo menos em novembro de 2016 (EP, 2016, p. 2).

Em 7 de março 2016, na reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo da UE com a Turquia, foi acordado, no contexto da gestão da crise migratória:

- (1) Fazer regressar todos os novos imigrantes irregulares que chegarem às ilhas gregas provenientes da Turquia, ficando todos os custos a cargo da UE;
- (2) Reinstalar, por cada sírio irregular regressado à Turquia proveniente das ilhas gregas, outro sírio presente na Turquia no território dos Estados-Membros da UE, (CE, 2016).

Estas medidas, ainda que consideradas por alguns como polémicas, designadamente quando confrontadas com o princípio de *non-refoulement*, consubstanciam, provavelmente, a resposta que foi possível, baseada numa visão mais pragmática do problema. Em certa medida, como defende Durão Barroso “...em caso de força maior e numa situação limite a tomada de medidas excecionais pode justificar-se. Se os movimentos imigratórios não forem

bem geridos vão trazer um custo enorme para a Europa que é o crescimento de movimentos xenófobos” (2016, p. 4).

Relativamente às iniciativas financeiras, há a destacar que, entre agosto de 2015 e fevereiro de 2016, foram atribuídos ao orçamento da União mais de € 10 mil milhões (figura 13) para responder à crise dos refugiados.

EU budget response to the refugee crisis

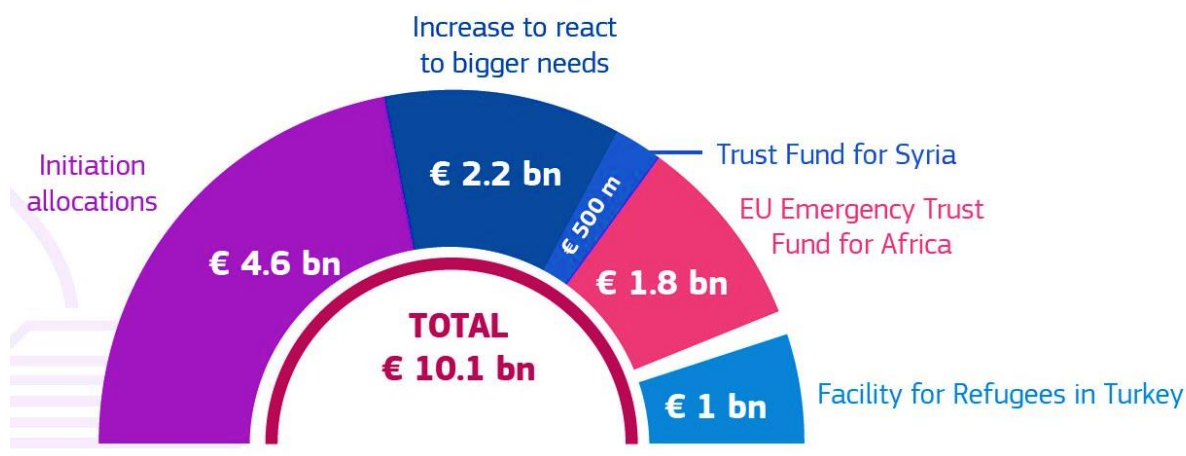


Figura 13 – EU budget response to the refugee crisis

Fonte: (COM, 2016b)

5.2. Dos Estados-membros

Apesar das diretivas e regulamentos europeus de imigração regulararem um vasto conjunto de matérias, a resposta dos Estados-membros não foi a mais adequada porque, como se viu anteriormente, os Estados colocam muitas vezes os interesses individuais à frente do interesse comum. Por outro lado, como refere António Guterres, “*le system européenne d’asile, qui s’est développé lentement dans les dernières années, est profondément dysfonctionnelle, c’est un système d’asile à la carte. Il marche mal, il marche d’une façon qui certain nombres des pays font l’essentiel de l’effort et un grand nombre d’autres font un effort presque inexistant*” (2015).

No entanto, alguns Estados-membros desenvolveram iniciativas de apoio em material aos países mais afetados pela crise, nomeadamente à Sérvia, Eslovénia, Croácia e Grécia. Este apoio tem vindo a ser prestado através do Mecanismo de Proteção Civil da União, mediante o fornecimento de tendas, roupa de cama, artigos de proteção pessoal, aquecedores,



geradores e iluminação. A COM suporta os encargos com o transporte deste material e facilita a coordenação do transporte e da logística. (COM, 2016a, p. 7)

No contexto das operações marítimas há a referir a operação “*Mare Nostrum*” realizada, de outubro de 2013 a outubro de 2014, pelo Governo italiano, após a tragédia de Lampedusa¹⁰, com um custo estimado de € 100 milhões (Giuliani, 2015, p. 91). A operação permitiu resgatar mais de 150.000 migrantes, apreender cinco navios-mãe de redes criminosas e levar à justiça 330 presumíveis contrabandistas (Militare, 2016). Há a sublinhar que esta operação foi lançada apenas pelos italianos e que “...a Itália foi o país que para o bem e para o mal foi o mais importante na resposta a esta crise, mas estava isolado” (Rogeiro, 2016, p. 3).

Outros países, como a Alemanha e a Suécia, têm vindo a acolher imigrantes em grande número, o que para além de contribuir para ajudar a responder aos desafios gerados pela pressão imigratória, revela-se bastante louvável do ponto de vista humanitário (figura 14).

Asylum applications approved 2015

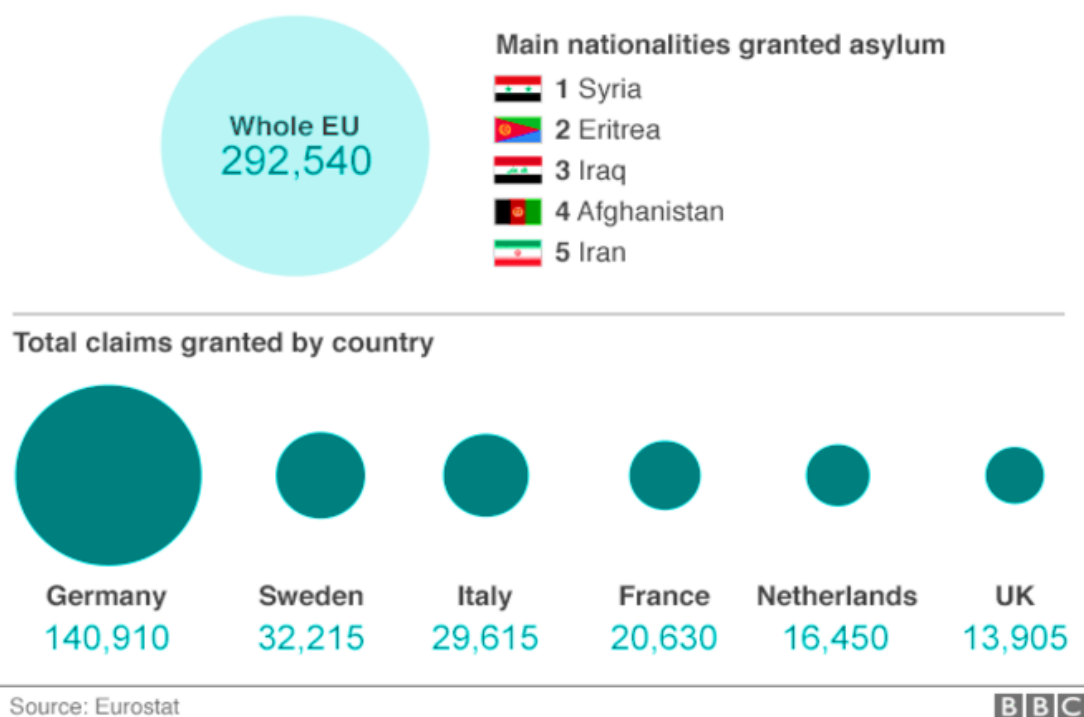


Figura 14 – *Asylum applications approved in 2015*

Fonte: (BBC, 2016)

¹⁰ A 3 de outubro de 2013, uma embarcação após largar do norte de África com mais de 500 pessoas a bordo, a maioria de nacionalidade eritreia e somali, afundou-se ao largo da ilha de Lampedusa, do qual resultou a morte de 368 pessoas, 153 sobreviventes e um número indeterminado de desaparecidos.



Verifica-se, contudo, que algumas das medidas adotadas pelos Estados-membros são bastante questionáveis, do ponto de vista humanitário e mesmo do direito internacional. Foi o caso da decisão do Governo dinamarquês de proceder ao confisco dos bens dos refugiados. O direito à proteção internacional preconiza um acolhimento digno e de subsistência humanitária que não tem por objetivo fazer os refugiados pagar com os seus bens pessoais. Como advoga António Vitorino “...manifestamente as medidas adotadas pela Dinamarca parecem-me ser ilegais à luz do direito internacional ...e ser uma violação da Convenção de Genebra” (2016, p. 4).

5.3. Síntese conclusiva

Constata-se globalmente que a resposta da Europa à crise migratória tem sido insuficiente. Na verdade, não se verificou uma forma organizada, significativa, de trazer as pessoas para o espaço europeu de forma regular e sustentada, não obstante os recursos financeiros disponíveis para o efeito. Quando o movimento se deu, a Europa esteve desunida na sua gestão, o que levou à concentração de grande número de imigrantes às suas portas em situações degradantes, à morte de milhares de pessoas durante o trajeto e à proliferação de redes criminosas.

Porém, as situações dramáticas com que a Europa se viu confrontada levaram a que a UE começasse progressivamente a reagir, propondo um conjunto de medidas para lidar com os desafios colocados pela imigração irregular e pelos refugiados. Verifica-se, no entanto, que a reação de alguns Estados-membros fundou-se, muitas das vezes, em egoísmos nacionais, tendo os países da linha da frente ficado isolados na gestão dos problemas. Esta atitude demonstrou a incapacidade de conciliação prévia dos interesses dos vários Estados-membros na resolução das questões que são comuns e que, por isso, devem ser resolvidas de forma articulada e participada por todos. Considera-se, assim, que a quarta questão derivada, “Que resposta tem sido dada pela UE à crise migratória” se encontra respondida.



6. Medidas para responder aos desafios

“Vemos, ouvimos e lemos. Não podemos ignorar”

Sophia de Mello Breyner Andresen, poetisa portuguesa, 1968

A noção de que os fenómenos de grande dimensão, embora afetando mais diretamente determinados Estado-membros, se fazem sentir em toda a UE é uma realidade incontornável, que os acontecimentos da última década têm vindo a demonstrar, tanto a nível securitário como, por exemplo, a nível financeiro. Nesse sentido, torna-se indispensável a adoção de políticas comuns mais cooperativas, mas também e sobretudo urge pugnar pela sua efetiva implementação. Esta realidade é particularmente verdadeira em relação aos fenómenos migratórios, que não podem nem devem ser percecionados como um problema de apenas alguns Estados-membros e, assim sendo, exigem uma resposta solidária e envolvendo todos. Para tal, o primeiro passo a dar é o da consensualização dos interesses individuais dos Estados-membros com o interesse comum.

As medidas destinadas melhorar a resposta da UE aos desafios colocados pelos fluxos migratórios podem ser sistematizadas, quanto à área geográfica de aplicação, em três grandes espaços: nos territórios de origem, para prevenir a fuga das pessoas devido a perseguições ou conflitos; nos países de trânsito, para que estes possam oferecer aos imigrantes condições de vida minimamente dignas, evitando um fluxo promovido e controlado por organizações criminosas; e no ponto de chegada, isto é, no espaço europeu, para criar as condições efetivas de acolhimento, identificação, realocação e integração dos imigrantes.

A reflexão efetuada sobre a presente matéria, conjugada com a análise SWOT e as entrevistas e questionários realizados, permitiram identificar um conjunto de medidas entendidas como suscetíveis de melhorar a capacidade de resposta da UE, e que se estruturam em função dos citados três espaços.

6.1. Análise SWOT

A Análise SWOT apresentada no Apêndice D possibilitou consolidar e validar as seguintes medidas de resposta à crise migratória:

Tabela 1 – Medidas de resposta aos fluxos migratórios

		N.º	Medidas propostas	Fatores
Territórios de origem	1	M1	Resolução dos conflitos e erradicação das perseguições e violações aos direitos humanos	O1, O2, O3, O4 / V3, V4, V5
	2	M2	Reforço da cooperação humanitária e do apoio económico-financeiro	O3,O4 / V2, V4, V5
	3	M3*	Aprofundamento do diálogo político, de segurança e defesa e cultural com os países terceiros	P2, P3, P4 / O3, O4
	4	M4*	Celebração de acordos de repatriação de imigrantes irregulares	V3, V4 / D1, D2, D3, D4
Países de trânsito	1	M5*	Combate e desmantelamento das redes de contrabando e tráfico de seres humanos	P1, P2, P3 / D1, D2, D3, D4
	2	M3*	Aprofundamento do diálogo político, de segurança e defesa e cultural com os países de primeiro acolhimento	P2, P3, P4 / O3, O4
	3	M6	Celebração de acordos de readmissão de imigrantes irregulares	V3, V4 / D1, D2, D3, D4
	4	M7	Estabelecimento de canais de imigração legal	O1, O2, O3, O4 / V3, V4
Espaço europeu	1	M8	Implementação efetiva das políticas e medidas já aprovadas pela UE	P1, P2 / D1, D2, D3
	2	M9	Manutenção do funcionamento do espaço Schengen	V1, V2, V3 / D1, D3
	3	M10	Adoção mecanismos mais eficazes de acolhimento, identificação e realocização dos imigrantes	P1, P2, P3 / O1, O2
	4	M11	Reforço dos recursos humanos e materiais da UE em matéria de imigração	V1, V2, V3 / D1, D2, D3
	5	M12	Partilha de <i>intelligence</i> entre os Estados-membros e com as instituições europeias	V2, V3, V4 / D1, D2, D3
	6	M5*	Combate e desmantelamento das redes de contrabando e tráfico de seres humanos	P1, P2, P3 / D1, D2, D3, D4
	7	M13	Integração social, laboral e económica dos imigrantes.	P1, P2, P4 / D1, D3, D4, D5
	8	M14	Adaptação as políticas laborais dos Estados-membros	P1, P2 / O2

* Medida com aplicabilidade em mais do que um espaço

Fonte: (Autor, 2016)



6.2. Nos territórios de origem

Em termos gerais, pode afirmar-se que a resposta da UE aos desafios colocados pelos fluxos migratórios deve, acima de tudo, ser uma resposta política. Na verdade, existe “...a consciência de que não há soluções humanitárias para os problemas humanitários, a solução da tragédia dos refugiados é uma solução política” (Guterres, 2016b).

Nesse sentido, a principal medida de resposta aos fluxos migratórios, de natureza estrutural e de longo prazo, e para a qual todas as outras contribuem, centra-se no combate às suas causas mais profundas, isto é, na resolução dos conflitos e na erradicação das perseguições e violações dos direitos humanos, a que as pessoas se encontram sujeitas nos seus países de origem. Para além de se recorrer às normas jurídicas que o direito internacional estabelece para a resolução de conflitos, importa igualmente perceber e ter em conta a realidade histórica e cultural dos países assolados pelas crises, qualquer que seja a sua natureza, sem evidentemente deixar de respeitar os direitos humanos.

A segunda medida visa o reforço da cooperação humanitária e o apoio económico-financeiro, preferencialmente de forma preventiva, de modo a antecipar situações de desestabilização suscetíveis de degenerar em conflito. Tal não obsta a que se atue igualmente *a posteriori*, em especial quando não é possível antever as suas origens. Não sendo possível evitar a ocorrência de um conflito, o esforço da UE será então na sua resolução, sendo que atualmente a prioridade deve centrar-se no conflito na Síria. Todavia, será importante recordar que a capacidade de intervenção da UE neste conflito, enquanto ator relevante, tem sido diminuta e, neste contexto, a sua ação deve ser conjugada com a de outros atores internacionais, nomeadamente com os EUA e a Rússia.

A terceira medida que se propõe traduz-se no aprofundamento do diálogo político, de segurança e defesa e cultural com países terceiros, política e socialmente mais instáveis, não só para garantir a manutenção da paz e segurança desses territórios, mas também para apoiar a edificação de instituições sólidas e perenes, que assegurem plenamente a sua governação, com base no princípio do *local ownership*.

Independentemente da resolução dos conflitos constituir, a longo prazo, o principal fator para a diminuição dos atuais fluxos migratórios, os movimentos de pessoas com destino à Europa continuarão a existir, não só porque a pobreza, a fome, os conflitos e a perseguição aos mais desprotegidos persistirão em muitas regiões do globo, mas também porque outros fenómenos de longo prazo, tais como, as alterações climáticas, a fome e a seca perdurarão. A UE não poderá, por isso, descuidar a necessidade de edificar mecanismos,



alicerçados no princípio da subsidiariedade¹¹, que lhe permitam responder, adequadamente e de forma sustentada, aos desafios colocados, independentemente da pressão com que, em determinado momento, os fluxos migratórios se façam sentir nas suas fronteiras.

Por último, no caso dos imigrantes irregulares, que não detêm estatuto de refugiado, estabelece-se, como quarta medida, a celebração de acordos de repatriação com os países de origem daqueles. Este tipo de acordo permitirá retornar os imigrantes irregulares aos respetivos países de forma ordenada, permitindo proporcionar um maior apoio aos mais necessitados, isto é, aos refugiados.

6.3. Nos países de trânsito

Nos países de trânsito identifica-se como principal medida o combate e desmantelamento das redes de contrabando e tráfico de seres humanos. Por mais eficaz que o combate às redes criminosas seja, estas persistirão enquanto houver procura, isto é, vontade das pessoas fazerem a travessia para a Europa, mesmo sem condições de segurança, face aos elevadíssimos lucros que o contrabando gera. Todavia, esta realidade não dispensa que continuem a ser conduzidas operações de combate ao tráfico e contrabando de seres humanos, para mitigar o problema. E, neste domínio, há que ser implacável, indo tão longe quanto possível para punir exemplarmente quem obtém benefícios explorando quantos tentam salvar as suas vidas e das suas famílias. Este lado humanitário terá de ser dominante na política europeia. Como alude Rui Marques, “...se alguma coisa há a fazer é atacar as redes de tráfico e os traficantes, muito mais do que agir quando já há pouco a fazer, quando os refugiados estão dentro de água. E o ponto é eliminar este negócio” (2016, p. 15). Esta medida inclui o reforço da cooperação entre Estados com os países mais diretamente afetados pelas redes criminosas, nomeadamente a nível policial.

Como segunda medida, releva-se a necessidade da UE aprofundar o diálogo político, de segurança e defesa e cultural, celebrando acordos com os países de primeiro acolhimento dos refugiados, incluindo o apoio financeiro. Sem uma acrescida solidariedade entre a Europa e África, o problema da imigração irregular dificilmente será resolvido, o que leva a uma nova reflexão sobre como deve ser feita a articulação da política de cooperação, não se podendo continuar a reduzir os orçamentos para a cooperação (Juncker, 2015). Na realidade, “...é preciso um processo maciço de apoio económico estrutural aos países de primeiro acolhimento dos refugiados” (Guterres, 2016a, p. 4). Considera-se que, atualmente, a ajuda

¹¹ Nos termos do estabelecido art.º 5.º do TL (Anexo A).



financeira deve ser sobretudo canalizada para os países mais afetados, nomeadamente o Líbano, a Turquia, a Jordânia e, quando possível, a Líbia. Trata-se de uma medida que visa dotar estes países com uma adequada capacidade de proporcionar às pessoas que vivem nos campos de refugiados condições de vida minimamente humanas e condignas, obstando a que se precipitem numa travessia perigosa e sem condições de segurança para a Europa.

Como terceira a medida indica-se a celebração de acordos de readmissão com os países de trânsito, permitindo dar continuidade às ações de retorno dos imigrantes irregulares, que não estão abrangidos pelo estatuto de refugiado.

Uma quarta medida, ligada diretamente às anteriores, visa a reorganização dos fluxos migratórios a partir da sua origem, procurando estabelecer canais de imigração legal, de modo a garantir que as pessoas chegam à Europa de forma controlada e segura, impedindo o negócio das redes clandestinas. A implementação desta medida obriga ao estabelecimento e reforço de centros de acolhimento, identificação e trânsito ordenado dos migrantes. Como refere Guterres, esta solução “...foi um pouco aquilo que foi feito com os vietnamitas, os *boat people*, em que vieram muitos milhões” (Guterres, 2016a, p. 14).

6.4. No espaço da União Europeia

Numa União onde as fronteiras internas foram suprimidas e as pessoas podem circular livremente, os fluxos de imigração irregular e de refugiados não podem ser geridos de forma isolada, devendo os Estados-membros ter a perceção clara que o problema é comum e que todos devem participar na sua resolução. A primeira medida, que se reputa de fundamental, engloba a implementação efetiva das políticas e medidas já aprovadas, designadamente na AEM (COM, 2015a), no “Plano de Ação de dez pontos para a Imigração” (Anexo A) e no “Roteiro para o regresso a um funcionamento integral do espaço Schengen” (Anexo E).

Porém, a implementação das políticas europeias não dispensa a revisão de algumas matérias relativas à imigração como, por exemplo, o Regulamento de Dublin, que define os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional (COM, 2013, p. L 180/39). Ao estabelecer que essa responsabilidade é do Estado-membro, no qual o nacional de um país terceiro ou um apátrida apresentou o pedido de asilo inicial, ou seja o país de entrada na UE, o regulamento concentra nos Estado-membros da periferia do espaço Schengen um conjunto de responsabilidades e de tarefas, manifestamente desproporcionadas em relação à capacidade desses Estados para executá-las. Na verdade, “...isto faz com que, no fundo, se transfira para a periferia, a responsabilidade pela proteção do refugiado, o que também não é justo.” (Sousa, 2016, p. 8)



A segunda medida a desenvolver encerra o conjunto de decisões, sobretudo políticas, que visam manter o funcionamento integral do espaço Schengen, enquanto espaço de livre circulação de pessoas, evitando que os Estados-membros, de mote próprio, restabeleçam o controlo das respetivas fronteiras internas indefinidamente.

A esta última medida encontra-se associada uma terceira que engloba a adoção de mecanismos mais eficazes de acolhimento, identificação e relocalização dos imigrantes nos Estados-membros, de forma organizada e humanitária. É fundamental conseguir identificar de forma célere e rigorosa as pessoas que têm direito a proteção jurídica internacional, isto é, os refugiados, e as que não têm esse direito, ou seja, os imigrantes irregulares ou económicos, competindo aos Estados-membros a decisão sobre o acolhimento dos últimos.

Neste domínio, importa melhorar a recolha de informação biométrica dos imigrantes. Embora atualmente já se encontrem em funcionamento alguns *hotspots*, designadamente nos países mais expostos à pressão migratória, inicialmente “...não havia máquinas, nem pessoas em número suficiente e em alguns locais não havia sequer internet e, por isso, os dados não podiam ser enviados” (Sousa, 2016, p. 10), problema esse que ainda não se encontra totalmente ultrapassado.

Destaca-se ainda pela sua importância a proposta de criação de uma guarda costeira e de fronteiras da UE, nos termos do indicado no capítulo anterior. Se por um lado esta iniciativa pode trazer benefícios claros na atuação da UE e dos Estados-membros, uma vez que reforça a capacidade de intervenção e articulação em matéria de controlo da fronteira externa, por outro, deverá ser implementada de forma prudente de modo a nunca colocar em questão os aspetos associados à soberania dos Estados-membros.

Como quarta medida releva-se a necessidade dos Estados-membros reforçarem o apoio ao nível dos recursos humanos e materiais à UE, aumentando a capacidade de intervenção e coordenação das instituições e agências europeias em matéria de imigração, nomeadamente da FRONTEX. Esta medida permitirá robustecer a capacidade da UE para apoiar os Estados mais diretamente afetados pelos fluxos maciços de imigrantes.

A quinta medida visa melhorar o nível de informação existente sobre as organizações criminosas, através de uma maior partilha de *intelligence* entre os serviços de segurança dos Estados-membros, mas também por via de novas fontes de recolha de informação. Como refere Nuno Rogeiro “...é necessário conhecê-las: as estruturas, pessoal, penetração, ligações internacionais, métodos, financiamento, cumplicidades, intensidade de atuação e gravidade no tratamento dos traficados” (2015, p. 215) .



A sexta medida, à semelhança do que acontece nos países de trânsito, centra-se no combate e desmantelamento das redes de contrabando e tráfico de seres humanos.

A sétima medida encerra a integração social, laboral e económica dos imigrantes. A solução deve ser encontrada no ponto de equilíbrio entre a capacidade das sociedades de integrarem as pessoas, que não é ilimitada, e a necessidade de prestar apoio aos imigrantes, designadamente, ao nível da educação para as crianças, do acesso ao mercado de trabalho e serviços públicos. Esta medida pode também contribuir a atenuar o envelhecimento populacional das sociedades europeias.

Se os migrantes não forem adequadamente integrados e se, concomitantemente, forem concentrados em guetos de exclusão social nas grandes cidades europeias, acabarão maioritariamente por se sentir desenraizados, havendo uma forte probabilidade de, mais cedo ou mais tarde, se dedicarem a atividades criminosas, ou mesmo tornarem-se alvos fáceis do recrutamento de organizações terroristas. A aprendizagem obrigatória da língua na Alemanha é, por exemplo, um dos exemplos das ações que concorrem para uma integração bem-sucedida.

A oitava medida visa a adaptação das políticas laborais, uma vez que os imigrantes podem contribuir para colmatar as lacunas sentidas do mercado de trabalho europeu, em determinadas áreas de atividade. Para tal, importa proceder à adaptação da legislação em matéria laboral, dado que a integração dos imigrantes “...exige alguma alteração dos mercados de trabalho que não estão atualmente preparados...” (Guterres, 2016a, p. 12).

6.5. Síntese conclusiva

No quadro das respostas aos desafios colocados pelos fluxos migratórios é possível identificar várias medidas suscetíveis de serem aplicadas em três grandes espaços, de modo a melhorar a resposta da UE à crise migratória: nos territórios de origem dos imigrantes, nos países de trânsito e no espaço europeu.

Para além das medidas já aprovadas pela UE e que importa implementar de forma efetiva e participada, a resposta aos desafios colocados pelos fluxos migratórios terá necessariamente de passar por uma atitude de maior cooperação e de apoio aos Estados mais diretamente afetados, procurando resolver os problemas na sua origem, antes de se manifestarem, de modo a prevenir situações geradoras de movimentos maciços de pessoas.

Considerando que os fluxos migratórios persistirão a longo prazo na Europa, importa igualmente edificar e melhorar os mecanismos estruturais de imigração para permitir à UE



lidar com estes fenómenos. Considera-se, assim, que a quinta questão derivada, “Que medidas devem ser edificadas para melhorar a resposta da UE”, se encontra respondida.



Conclusões

«L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises.»

Jean Monnet, Mémoires, 1976

Desde as origens da humanidade que as migrações fazem parte da história do ser humano. Os primeiros povos a habitar a superfície da Terra eram nómadas, do tipo caçador-recolector, sendo que a principal razão da sua movimentação era a procura de alimento. Porém, ao longo dos séculos, os motivos que levaram o ser humano a deslocar-se alteraram-se. Atualmente, as principais razões deste movimento são a procura voluntária de melhores condições de vida e a evasão forçada a situações de conflito generalizado ou de violência persecutória. Nesse sentido, o agudizar dos conflitos e a emergência de Estados-falhados, ou resultantes de arranjos territoriais arbitrários, em particular no Norte de África e no Médio Oriente, vieram agravar o fenómeno migratório, criando uma forte pressão nos locais de destino, nomeadamente nas fronteiras externas da Europa.

A realidade mostra-nos que, na generalidade, os Estados-membros não responderam adequadamente aos desafios colocados, em grande medida por não considerarem ser esta uma prioridade interna, nomeadamente os que se encontram geograficamente mais distantes dos locais de entrada, dado a sua preocupação se centrar sobretudo no debelar da crise económico-financeira. Esses Estados revelaram algum desinteresse em encontrar uma solução concertada para a crise migratória, considerando, em muitos dos casos, tratar-se de um problema exclusivo dos outros Estados-membros. Por isso, não fizeram parte da procura de respostas integradas para ultrapassar as dificuldades inerentes à gestão de um grande número de imigrantes. Em certos casos, face à incapacidade de acolher grandes massas humanas, os Estados-membros erigiram barreiras físicas, ou de outra natureza, para impedir a entrada de imigrantes, gerando o caos junto às fronteiras, com situações bastante dramáticas para aqueles.

Além da constatação empírica da insuficiência da ação inicial da UE e dos Estados-membros, os questionários e entrevistas efetuados permitiram comprovar, de forma inequívoca, que a resposta aos fluxos de imigração irregular não foi eficaz. Foi também afirmado unanimemente pelos inquiridos, que a resposta da UE pode ser melhorada através da adoção de novas medidas ou do aperfeiçoamento das existentes. Considera-se, por isso, que a hipótese de partida foi validada, isto é, a resposta da União e respetivos Estados-



membros aos desafios colocados pelos fluxos migratórios tem sido insuficiente e, por conseguinte, pode ser melhorada.

A utilização do estudo de caso como desenho de pesquisa permitiu identificar um conjunto de medidas destinadas a melhorar a ação da UE, dando resposta à questão central da investigação: como deve a UE responder aos desafios políticos, humanitários e securitários colocados pelos fluxos de imigração irregular? De igual modo, as respostas às questões derivadas, nomeadamente a caracterização do fenómeno, a constatação dos desafios existentes, a identificação dos instrumentos disponíveis e a observação empírica da atuação da UE, possibilitaram densificar e confirmar o conteúdo das medidas propostas. Estas medidas foram também validadas na análise SWOT efetuada ao impacto do fenómeno migratório na UE (Apêndice D) e, complementarmente, corroboradas pela leitura documental, entrevistas e questionários realizados (Apêndices E e F).

Para a definição das citadas medidas foi necessário identificar *ab initio* qual a razão dos fluxos migratórios na Europa, os quais, tal como na maioria dos fenómenos em ciências sociais, não residem apenas numa única causa. Como se constatou, existem causas de longo prazo, de natureza essencialmente demográfica e económica, e causas de curto e médio prazo, de natureza essencialmente securitária e humanitária. Em relação às causas de longo prazo verificou-se ser indispensável a adoção de medidas estruturais de apoio ao desenvolvimento económico e social nos países de origem da imigração. Em relação às causas de curto e médio prazo, apurou-se que a solução passa, não só pela adoção de medidas estruturais, de combate às razões mais profundas dos fluxos migratórios, eliminando a existência de focos de instabilidade e de conflitos regionais, mas também de medidas conjunturais, de resposta imediata aos desafios.

Para além das causas foram também identificados os desafios colocados pelos fluxos de imigração irregular e de refugiados, a nível político, humanitário e securitário. Identificou-se como principal desafio a UE conseguir responder de forma solidária, abrangente e participada aos problemas decorrentes dos fluxos migratórios.

Verificou-se, ainda, que os desafios identificados originam ameaças e oportunidades para a UE. Ao nível das ameaças, o aumento da tensão entre os Estados-membros, a desagregação da UE, a diminuição da coesão interna das sociedades e o acréscimo da criminalidade encontram-se entre as mais significativas. Por sua vez, as oportunidades mais relevantes são a possibilidade de reverter a tendência continuada de envelhecimento da população europeia e, adicionalmente, colmatar as lacunas de mão-de-obra que se registam



em certas áreas do mercado laboral europeu, cuja oferta de emprego fica largamente acima da procura.

As medidas destinadas a melhorar a resposta da UE foram sistematizadas em função de três domínios geográficos de intervenção, numa visão de anel radial de segurança progressiva, designadamente: nos territórios de origem; nos países de trânsito; e no espaço europeu.

Atualmente, mais do que nunca, o futuro de uma Europa unificada encontra-se em jogo, havendo um risco fundado de desagregação da União, caso o interesse comum não se sobreponha aos interesses individuais dos Estados-membros. A UE para se assumir como ator internacional relevante, na construção da paz e segurança mundiais, terá necessariamente de conseguir responder e atuar a uma só voz. Por isso, a resposta à crise migratória não pode ser fundada numa política de *appeasement*, nem na desistência da afirmação dos valores e princípios da União, mas antes em políticas integradas, sustentadas e eficazes. Caso assim não seja a Europa ficará refém das posições e agendas de outros atores internacionais, vendo a sua margem para influenciar a evolução dos acontecimentos mundiais muito limitada e, em especial, para acautelar os seus interesses políticos, humanitários e de segurança.

A crise migratória com que a Europa se debate, conjugada com a financeira, veio expor as debilidades e fraturas no seio da UE como nenhuma outra, colocando uma vez mais à prova a sua resiliência e capacidade de resposta aos riscos e adversidades do mundo atual. A coesão entre os Estados-membros é um dos pontos capitais do sucesso da UE e mesmo, quicá, da sua própria existência, enquanto organização agregadora de uma vontade fundada nos valores do respeito pela “...dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias” (UE, 2008, p. 18).

Considera-se, assim, que o objetivo geral da investigação, de identificar como é que a UE deve responder aos desafios colocados pelos fluxos migratórios, foi atingido com as medidas destinadas a melhorar a resposta da União aos desafios resultantes da crise migratória, contribuindo deste modo para aprofundar o conhecimento sobre a presente matéria. Como pesquisa futura e complementar ao presente trabalho, entende-se oportuno analisar se a resposta aos fluxos migratórios pode e deve ser dada num contexto mais global e não apenas europeu, nomeadamente através de uma intervenção sob os auspícios da ONU. Será igualmente relevante analisar que papel Portugal pode desempenhar na presente crise migratória e qual o impacto dos fluxos migratórios no nosso País.



Bibliografia

- Anastácio, G. & Porto, M. L., 2012. *Tratado de Lisboa - Anotado e Comentado*. 1.^a ed. Coimbra: Almedina.
- Antunes, P., 2016. *Inquérito por questionário sobre migrações* [Entrevista]. Lisboa (10 fevereiro 2016).
- Barroso, J. M. D., 2016. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (18 março 2016).
- BBC, 2016. *Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts*. [Em linha] Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> [Acedido em 6 março 2016].
- Bertelsmann, F., 2015. *Immigration from non-EU countries*. [Em linha] Disponível em: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2015/maerz/immigration-from-non-eu-countries/> [Acedido em 9 março 2016].
- Bourbeau, P., 2011. *The Securitization of Migration: A study of movement and order*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Castro, T. d., 2012. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- CE, 2015. *Conclusões adotadas pelo Conselho Europeu de 15 de outubro de 2015*, Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho.
- CE, 2016. *Declaração dos Chefes de Estado ou de Governo da UE*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> [Acedido em 10 março 2016].
- Cierco, T., 2010. *A Instituição Asilo na União Europeia*. 1.^a ed. Coimbra: Edições Almedina.
- COM, 2008. *Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- COM, 2010. *Sistema “Eurodac”*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133081> [Acedido em 24 fevereiro 2016].
- COM, 2011. *Abordagem global para a migração e a mobilidade*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- COM, 2012. *Glossário de Migração e Asilo: Uma ferramenta para a melhoria da comparabilidade*. 2 ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.



- COM, 2013. Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. *Jornal Oficial da União Europeia*, 26 junho, pp. L 180/31 - L 180/58.
- COM, 2014a. *Migração e Asilo - Construir uma Europa Aberta e Segura*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia,.
- COM, 2014b. *Sistema Europeu Comum de Asilo*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- COM, 2014c. *Migration and Home Affairs - Glossary*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/glossary/index_h_en.htm [Acedido em 30 abril 2016].
- COM, 2015a. *Agenda Europeia da Migração*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- COM, 2015b. *European Migration Network - Glossary*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_m_en.htm [Acedido em 2 novembro 2015].
- COM, 2015c. *Managing Refugees Crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, Brussels: European Commission.
- COM, 2015d. *O Espaço Schengen*, Bruxelas: Serviço de publicações.
- COM, 2015e. *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*. Luxemburgo: European Commission - Press release.
- COM, 2015f. *Proposta de Regulamento relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia*, Estrasburgo: Comissão Europeia.
- COM, 2016a. *Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- COM, 2016b. *EU budget for the refugee crisis*, Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.
- COM, 2016c. *Restabelecer Schengen - Um roteiro*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- EASO, 2014. *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo*. 1.^a ed. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.
- ECHR, 2012. *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Strasbourg: European Court of Human Rights - Grand Chamber.



- EEAS, 2015. *ENP Review: stronger partnerships for a stronger neighbourhood*. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/181115_enp_review_en.htm [Acedido em 17 Fevereiro 2016].
- EEAS, 2016. *First Medal Parade for EUNAVFOR MED operation Sophia*. Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/news/20160202_03_en.htm [Acedido em 15 abril 2016].
- EP, 2015. *Asylum in the EU: Facts and Figures*, Brussels: European Parliament.
- EP, 2016. *Outcome of informal European Council of 7 March 2016 and the informal meeting of the EU Heads of State or Government with Turkey*. Brussels, European Parliamentary Research Service.
- EUNAVFOR, 2016. *European Union Naval Force – Mediterranean. Operation Sophia*. Rome: Media and Public Information Office.
- EUROJUST, 2016. *Bem-vindo ao sítio da Eurojust na internet*. [Em linha] Disponível em: <http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/pt.aspx> [Acedido em 18 fevereiro 2016].
- EUROPOL, 2015. *European Union terrorism situation and trend report 2015*, The Hague: © European Police Office.
- EUROPOL, 2016a. *Migrant smuggling in the EU*, The Hague: European Migrant Smuggling Centre.
- EUROPOL, 2016b. *ABOUT EUROPOL*. [Em linha] Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us> [Acedido em 18 fevereiro 2016].
- Eurostat, 2015. *Asylum and managed migration*. [Em linha] Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> [Acedido em 31 dezembro 2015].
- EUROSTAT, 2016. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. [Em linha] Disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [Acedido em 10 março 2016].
- Ferreira, S. d. S. & Rodrigues, T. F., 2013. A Península Ibérica. Migrações e Contextos Securitários. *Revista de Ciências Militares*, Novembro, pp. 87-111.



- FRONTEX, 2015. *Annual Risk Analysis 2015*, Warsaw: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the UE.
- FRONTEX, 2016a. *MIGRATORY ROUTES MAP*. [Em linha] Disponível em: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> [Acedido em 18 fevereiro 2016].
- FRONTEX, 2016b. *Roles and Responsibilities*. [Em linha] Disponível em: <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/> [Acedido em 18 fevereiro 2016].
- FRONTEX, 2016c. *Profiting from misery – how smugglers bring people to Europe*. [Em linha] Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=W7OsRz4Ubeg> [Acedido em 21 fevereiro 2016].
- FRONTEX, 2016d. *Archive of Operations - sea*. [Em linha] Disponível em: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=&type=Sea&host=> [Acedido em 21 fevereiro 2016].
- Giuliani, J.-D., 2015. *Le défi de l'immigration clandestine en Méditerranée*. [Em linha] Disponível em: <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0352-le-defi-de-l-immigration-clandestine-en-mediterranee> [Acedido em 6 janeiro 2016].
- Group, H. S. S., 2007. *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*, Madrid: s.n.
- Guterres, A., 2015. *INTERNATIONALES, l'émission TV5MONDE - RFI - Le Monde, reçoit Antonio Guterres, Haut Commissaire*. [Em linha] Disponível em: http://wn.com/ant%C3%B3nio_guterres_il_faut_relocaliser_200_000_r%C3%A9fugi%C3%A9s_en_europe [Acedido em 1 fevereiro 2016].
- Guterres, A., 2016a. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (12 fevereiro 2016a).
- Guterres, A., 2016b. *Grande Entrevista da RTP 3*. [Em linha] Disponível em: http://www.rtp.pt/noticias/mundo/entrevista-a-antonio-guterres_v886316 [Acedido em 21 janeiro 2016].
- Institute, E. U., 2014. *Is what we hear about migration really true*, Firenze: Migration Policy Centre.



- Juncker, J.-C., 2015. *President Juncker's announcement on the migration agenda*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/priorities/migration_en [Acedido em 19 janeiro 2016].
- Marques, R., 2016. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (29 fevereiro 2016).
- Matias, G. S., 2016. O desafio e a oportunidade da integração. *XXI, ter opinião*, Janeiro - Junho, pp. 96 - 99.
- Militare, M., 2016. *Mare Nostrum Operation*. [Em linha] Disponível em: <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx> [Acedido em 24 fevereiro 2016].
- MNE, 1960. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. *Diário do Governo - 1.ª Série*, 1 Outubro, p. 2189.
- OIM, 2011. *IOM Glossary on Migration*. 2.ª ed. Geneve: International.
- OIM, 2015a. *About OIM*. [Em linha] Disponível em: <http://www.iom.int/about-iom> [Acedido em 17 janeiro 2016].
- OIM, 2015b. *Europe / Mediterranean Migration Response - SITUATION REPORT, 31 December 2015*, Geneve: Organização Internacional para as Migrações.
- OIM, 2015c. *Home page*. [Em linha] Disponível em: <http://www.iom.int/> [Acedido em 8 Janeiro 2016].
- ONU, 1951. *Convenção relativa ao estuto dos refugiados*. Genebra, Organização das Nações Unidas.
- PE, 2013. *Eurosur: Parlamento Europeu aprova novo sistema de vigilância das fronteiras*, Bruxelas: Serviço de Imprensa .
- PE, 2014. *Briefing - EU Funds for asylum, migration and borders*, 2014: European Parliamentary Research Service.
- Pedroso, A. T., 2006. *Segurança Interna – O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo*, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais Humanas - Universidade Nova de Lisboa.
- Peixoto, D. J., 2016. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (2 março 2016).
- Perchoc, P., 2015. *Analyse approfondie: La Politique européenne de voisinage*. 1.ª ed. Bruxelles: Service de recherche du Parlement Européen.
- Porto Editora, 2015. *Língua Portuguesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/impacte>



[Acedido em 1 dezembro 2015].

Quadros, F. d., 2013. *Direito da União Europeia*. 3.^a ed. Coimbra: Almedina.

Requena, M., 2015. International Migrations, Security and Identity. Em: T. F. Rodrigues, R. García Pérez & S. d. S. Ferreira, edits. *Globalization and International Security: An overview*. New York: Nova Science Publishers, Inc., pp. 51-76.

Rodgers, L., Gritten, D., Offer, J. & Asare, P., 2015. *Syria: The story of the conflict*. [Em linha] Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868> [Acedido em 14 Janeiro 2016].

Rodrigues, T., Perez, R. G. & Ferreira, S. d. S., 2015. *Globalization and International Security: An Overview*. 1.^a ed. New York: Nova Science International, Inc.

Rogeiro, N., 2015. *Menos que Humanos: Imigração clandestina e tráfico de pessoas na Europa*. 1.^a ed. Alfragide: Publicações Dom Quixote.

Rogeiro, N., 2016. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (1 março 2016).

Sousa, C. U. d., 2016. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (3 março 2016).

Studies, C. f. S., 2011. Sécurité Humaine: Genèse, Débats, Tendances, Politique de sécurité. *Politique de sécurité: analyses du CSS*, Novembre, pp. 1-4.

Trachsler, D., 2011. Sécurité Humaine: Genèse, Débats, Tendances, Politique de sécurité. *2011 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich*, mars, p. 1 a 4.

Truong, T.-D. & Des Gasper, 2011. *Transnational Migration and Human Security*. The Hague: Springer.

UE, 2000. Acervo de Schengen. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 22 setembro, pp. 1 - 473.

UE, 2004. cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, 25 novembro, pp. L 349/1 - L 349/11.

UE, 2008. *Tratado de Lisboa – Versão Consolidada*. 1.^a ed. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.

UE, 2009. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. 1.^a ed. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.

UE, 2010. Regulamento que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. *Jornal Oficial da União Europeia*, 29 maio, pp. L 132/11 - L 132/28.



- UE, 2011. Normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional. *Jornal Oficial da União Europeia*, 20 Dezembro, pp. 9 - 26.
- UE, 2016a. *Política externa e de segurança*. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm
[Acedido em 17 Fevereiro 2016].
- UE, 2016b. *Unidade Europeia de Cooperação Judiciária*. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/eurojust/index_pt.htm#goto_1
[Acedido em 18 fevereiro 2016].
- UE, 2016c. Decisão relativa à implementação pela operação EUNAVFOR MED SOPHIA da Resolução 2240 (2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Jornal Oficial da União Europeia*, 20 janeiro, pp. L 23/63 - L 23/64.
- UN, 2001. *Convenção de Genebra - 1951*. [Em linha] Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados
[Acedido em 16 janeiro 2016].
- UN, 2013. *International Migration Policies: Government Views and Priorities*, New York: United Nations.
- UN, 2015. *Trends in international migration, 2015*, New York: Department of Economic and Social Affairs.
- UN, 2016. *Global forced displacement for 2015 on track to break all records, topping 60 million – UN*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52859#.VuWkjJyLTIX>
[Acedido em 13 março 2016].
- UNHCR, 2015a. *Global Trends - Forced Displacement in 2014*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNHCR, 2015b. *Statistical Yearbook 2014*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNHCR, 2016. *Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*. [Em linha] Disponível em: [Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean](#)
[Acedido em 6 março 2016].



- UNRIC, 2015. *Partes em conflito na Síria em consultas com a ONU*. [Em linha] Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/31815-partes-em-conflito-na-siria-de-regresso-a-mesa-de-negociacoes-da-onu> [Acedido em 13 março 2016].
- Vitorino, A., 2016. *Entrevista no âmbito do trabalho de investigação individual sobre as migrações irregulares na Europa* [Entrevista]. Lisboa (24 fevereiro 2016).
- Wendt, A., 1995. Constructing International Politics. *International Security*, Volume 20, pp. 71-81.
- Wendt, A., 1999. *Social Theory of International Politics*. 3.^a ed. Cambridge: © Cambridge University Press 1999.
- Wheelen, T. L. & Hunger, J. D., 2011. *Strategic Management and Business Policy*. 13 ed. Dublin: Pearson.
- Xavier, A. I. M., 2012. *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas..* Coimbra, Universidade de Coimbra.
- Yin, R. K., 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3^a ed. London: Sage Publications Ltd.
- Yin, R. K., 2010. *Qualitative Research from Start to Finish*. 1^a ed. New York: The Guilford Press.



Anexo A – Corpo de conceitos

1. Asilo

Como refere Teresa Cierco “nenhum instrumento internacional de cobertura jurídica universal elaborou uma definição de asilo” (2010, p. 15). A COM define asilo, tendo por base a definição adotada pela OIM¹², como sendo a proteção concedida por um Estado no seu território, com base no princípio de *non-refoulement* e nos direitos dos refugiados reconhecidos internacional ou nacionalmente, a uma pessoa incapaz de procurar proteção no seu país de cidadania e/ou de residência, em particular, por medo de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política (COM, 2015b). Embora por vezes utilizados indistintamente os termos asilo e refugiado exprimem conceitos diferentes. Se por um lado o asilo corresponde a uma prática de concessão de proteção a alguém, o termo refugiado refere-se a alguém que foge a um perigo e sobre o qual existe uma proteção jurídica internacional. Pode por isso afirmar-se que, por norma, o asilo é o que um refugiado procura num país que não o da sua origem, incluindo a residência, ainda que por um período de tempo limitado.

2. Deslocado

Nacional de país terceiro ou apátrida que tenha tido de deixar o seu país ou região de origem, ou tenha sido evacuado, em particular em resposta a um apelo de organizações internacionais, e que se veja impossibilitado de retornar em condições seguras e duráveis, devido à situação desse país.

3. Deslocado interno

Pessoa que se viu forçada ou obrigada a fugir ou abandonar a sua casa ou local de residência habitual, especialmente em resultado de um conflito armado, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou de desastres naturais ou provocados pelo Homem, e que não tenha cruzado uma fronteira de Estado, internacionalmente reconhecida.

4. Imigrante económico

Pessoa que deixa o seu lugar habitual de residência para se estabelecer fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida ou procurar emprego (OIM, 2011, p. 32), podendo aquele imigrante ser regular ou irregular.

¹² Fundada em 1951, a OIM é a principal organização intergovernamental no domínio da migração e trabalha em estreita colaboração com os parceiros governamentais, intergovernamentais e não-governamentais. Com 162 Estados-membros e nove Estados-observadores, a OIM dedica-se a promover uma migração humanitária e ordenada em benefício de todos. (OIM, 2015a)



5. Imigrante irregular

Designa o imigrante que atravessa a fronteira externa do espaço Schengen em violação de uma qualquer condição de entrada ou permanência, utilizar-se-á termo "irregular" em vez de "ilegal", embora muitas das vezes estes dois termos sejam considerados como sinónimos no contexto das migrações. Na verdade, o termo “imigrante irregular” tem sido adotado em detrimento de “imigrante ilegal”, para definir a pessoa que não tem estatuto legal definido no trânsito ou na entrada de determinado território, que entrou no território de determinado Estado sem autorização ou então que entrou de forma legal, mas entretanto deixou de ter permissão desse Estado para permanecer no território (OIM, 2011, p. 54). Esta é, aliás, a terminologia adotada pela Comissão Europeia (COM), considerando ser de evitar o termo "imigração ilegal" dada a associação que muitas vezes é feita com a criminalidade, já que a maioria dos migrantes irregulares não são criminosos (COM, 2015b).

6. Impacte

O termo “impacte” é utilizado como o substantivo que expressa o “efeito forte provocado por algo ou alguém” e distingue-se do adjetivo “impacto” que significa o “choque de dois ou mais corpos, embate, encontro” (Porto Editora, 2015). Nesse sentido, quando se alude ao “impacte das imigrações” pretende-se expressar o conjunto das alterações produzidas, em termos de desafios, pela chegada aos territórios dos Estados-membros da União de imigrantes provenientes dos espaços extracomunitários.

7. Instrumento

O conceito de “instrumento” é utilizado no seu sentido mais lato, ou seja, como tudo aquilo que serve para auxiliar ou realizar um determinado fim (Porto Editora, 2015). Os instrumentos da UE para fazer face aos desafios colocados pelos fenómenos de migração abrangem as instituições europeias, os mecanismos de decisão, as capacidades operacionais e os tratados, políticas, estratégias e restante acervo normativo da União.

8. Migração

Entendida como o movimento de pessoas através das fronteiras (migração internacional) ou dentro de um Estado (migração interna), por um período superior a um ano, independentemente das causas (voluntário ou involuntário) e da forma como se processa (regulares ou irregulares) (COM, 2015b). Os movimentos irregulares são os que resultam de uma entrada irregular, violação de uma condição de entrada ou a expiração da sua base jurídica para a entrada e residência, em que o imigrante carece de estatuto legal no país de trânsito ou de acolhimento (COM, 2015b).



9. “Non-refoulement”

Reflete um princípio fundamental do direito internacional dos refugiados, que proíbe os Estados de reenviar refugiados para países ou territórios em que sua vida ou liberdade possam ser ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social grupo ou opinião política (COM, 2015b).

10. Princípio da subsidiariedade

“Nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União” (UE, 2008, p. 20).

11. Refugiado

Representa “... o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar” (UE, 2011, p. 13). O conceito refugiado assenta por isso num elemento central que é o da perseguição individual a que uma pessoa se encontra sujeita ou receia vir a estar.

Resulta assim que o “imigrante irregular”, não se movimenta devido a uma ameaça direta de perseguição como acontece com o “refugiado”, mas antes por iniciativa própria, para residir num país que não o da sua origem. Ao contrário dos “refugiados”, que não podem regressar a casa em segurança, os “imigrantes irregulares” não enfrentam qualquer impedimento de regressarem ao seu país de origem, por razões de segurança.

12. Requerente de asilo

Nacional de país terceiro ou apátrida que tenha formulado um pedido de asilo, relativamente ao qual ainda não tenha sido tomada uma decisão final (COM, 2012, p. 182).

13. Segurança humana

Entendida como conjunto de princípios e medidas relativas às necessidades básicas dos indivíduos e das comunidades em tempo de perigo (Group, 2007, p. 3) tendo sido inicialmente reconhecida pelas Nações Unidas, em 1994. No contexto da UE foi reconhecida em 2004 e é utilizada como elemento concetual que permite avaliar até que ponto os princípios da segurança humana são incluídos nas decisões e missões que a União realiza, numa visão multidimensional de segurança que não se restringe apenas à sua visão militar *in stricto sensu*.



Anexo B – Princípios da Segurança Humana do Relatório de Madrid

1. Primazia dos direitos humanos

Visa assegurar o respeito pelos direitos humanos, no sentido de garantir a segurança, dignidade e bem-estar dos indivíduos e das comunidades onde vivem. O respeito pelos direitos humanos é o principal desafio. Implica que as ações devem dar prioridade à proteção dos civis relativamente à vitória sobre o inimigo. Refere-se à proteção física e material, incluindo a proteção económica e social, bem como os direitos civis e políticos.

2. Legitimidade da autoridade política

A legitimidade da autoridade é instituída pela população e é responsável pela lei e ordem e pelo respeito dos direitos humanos. Qualquer intervenção externa deve esforçar-se para criar uma autoridade política legítima de um Estado, de uma organização internacional ou de uma autoridade local.

3. Abordagem “bottom-up”

Estabelece a necessidade de consultas intensivas com a população local, não só para "conquistar os corações e mentes", mas também para obter uma melhor compreensão e permitir que as comunidades criem elas próprias as condições de paz e estabilidade. Significa o envolvimento da sociedade civil, das mulheres e dos jovens, e não apenas dos líderes políticos ou aqueles que detêm armas.

4. Multilateralismo eficaz

Relaciona-se com legitimidade e significa o compromisso de trabalhar no quadro do direito internacional, ao lado de outras agências internacionais e regionais, Estados e atores não-estatais. Significa uma melhor divisão de tarefas e maior coerência, através de regras e de cooperação, e do estabelecimento de políticas e normas comuns.

5. Abordagem regional integrada

Visa contrariar a tendência de concentrar a intervenção apenas em determinados países uma vez que a insegurança ultrapassa as fronteiras por intermédio dos refugiados, redes criminosas transnacionais, etc. Os diálogos regionais e ação nos países vizinhos devem ser sistematicamente integrados na gestão das crises.

6. Orientação estratégica clara e transparente

A intervenção da UE deve ser feita com base numa autorização clara, fundada no direito internacional, em mandatos transparentes e numa estratégia global coerente. Deve existir uma estreita ligação entre as forças e unidades deslocadas nos teatros de operações e responsáveis políticos, sendo estes últimos responsáveis pelo controlo sobre as operações.



Anexo C – Plano de ação de dez pontos para a imigração

Medidas englobadas no “Plano de Ação de dez pontos para a Imigração” (COM, 2015e):

- Reforçar as operações conjuntas no Mediterrâneo, nomeadamente as operações “*Triton*” e “*Poseidon*”¹³, aumentando os recursos financeiros e o número de meios e alargando a área operacional, para permitir uma maior intervenção no quadro do mandato da FRONTEX;
- Dinamizar o esforço sistemático para capturar e destruir os navios utilizados pelos contrabandistas;
- Reunir regularmente a EUROPOL, FRONTEX, EASO e EUROJUST para recolha de informações sobre o *modus operandi* dos traficantes, rastrear os seus fundos e auxiliar a investigação;
- Destacar as “Equipas de Apoio no domínio do Asilo” para a Itália e na Grécia por parte do EASO para o tratamento conjunto de pedidos de asilo;
- Recolher de impressões digitais de todos os imigrantes por parte dos Estados-membros;
- Examinar opções para um mecanismo de recolocação de emergência;
- Lançar um projeto-piloto voluntário a nível da UE em matéria de reinstalação, oferecendo um certo número de lugares a pessoas que necessitem de proteção;
- Criar um novo programa de regresso que preveja o regresso rápido dos migrantes em situação irregular, coordenado pela FRONTEX, a partir dos Estados-membros fronteiriços;
- Cooperar com os países vizinhos da Líbia através de esforços conjuntos entre a COM e o Serviço Europeu de Ação Externa;
- Mobilizar Agentes de Ligação da Imigração em países-chave terceiros, para recolha de informações sobre os fluxos imigratórios e reforço do papel das delegações da UE.

¹³ Operação “*Triton*” resgatou 155.000 pessoas de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Janeiro de 2016, enquanto a Operação “*Poseidon*” resgatou mais de 107.000 pessoas no mesmo período.



Anexo D – Ações-chave da Agenda Europeia da Migração

As ações-chave encontram-se delineadas com base em quatro pilares (COM, 2015a):

(1) Reduzir os incentivos à migração irregular

Investigar, interromper e processar redes de contrabandistas e ajudar a alinhar as práticas de retorno dos países da UE - em parte pelo reforço da FRONTEX. A COM terá ainda como objetivo construir parcerias mais fortes com os principais países terceiros.

- Abordar as causas profundas da migração irregular, mediante a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária.
- Fazer da migração uma questão central nas delegações da UE;
- Apresentar um plano de ação sobre a introdução clandestina de migrantes;
- Estabelecer medidas mais rigorosas que façam os países terceiros cumprir as obrigações de readmissão de nacionais;
- Adotar um Manual do Regresso e acompanhar a aplicação da Diretiva Regresso;
- Alterar a base jurídica da FRONTEX para aumentar o papel em matéria de regresso.

(2) Salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas

A definição de uma nova proposta de fronteiras inteligentes, financiamento de iniciativas no Norte de África para ajudar a área a ficar mais forte nas atividades de busca e salvamento, e procurar estabelecer um sistema europeu de guardas de fronteira.

- Reforçar o papel e a capacidade da FRONTEX.
- Estabelecer uma norma da União para a gestão das fronteiras.
- Reforçar a coordenação das funções da guarda costeira.
- Elaborar uma proposta revista sobre as fronteiras inteligentes.
- Reforçar a capacidade de países terceiros para gerirem as suas fronteiras.

(3) Uma política comum de asilo sólida

Garantir uma aplicação integral e coerente do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), através da promoção da identificação e recolha de impressões digitais, enquanto um único processo de decisão de asilo, para igualdade de tratamento dos requerentes de asilo na Europa, e avaliando o sistema de Dublin em meados de 2016.

- Criar um novo sistema de acompanhamento e de avaliação do SECA e melhorar as normas relativas às condições de acolhimento e aos procedimentos de asilo.
- Estabelecer orientações para lutar contra os abusos do sistema de asilo.



- Reforçar as disposições sobre o País de Origem Seguro para apoiar o tratamento rápido dos pedidos de asilo dos requerentes oriundos de países considerados seguros.
- Promover a identificação e a recolha de impressões digitais sistemáticas.
- Introduzir mais identificadores biométricos no sistema *European Conference on Design Automation*.
- Avaliar e rever eventualmente o Regulamento Dublin em 2016.

(4) Uma nova política de imigração legal

Manter a Europa como destino atraente para os migrantes, numa época de declínio demográfico, através de medidas como a revisão do sistema de “cartão azul”, a repriorização das políticas de integração e melhorar o funcionamento da política de imigração para os países de origem.

- Modernizar e reformular o sistema de “cartão azul”.
- Estabelecer uma plataforma de diálogo com os parceiros sociais sobre migração económica.
- Estabelecer uma ligação efetiva entre migração e política de desenvolvimento.
- Redefinir as prioridades de financiamento das políticas de integração.
- Remessas de fundos mais baratos, mais rápidas e mais seguras.



Anexo E – Roteiro para o regresso ao funcionamento integral do espaço Schengen

Tabela 2 - Roteiro para o espaço Schengen

Data	Objetivo	Ator
04MAR16	Relatórios dos progressos efetuados na implementação das medidas relativas à retoma das transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin.	Grécia
12MAR16	Plano de ação para aplicar as recomendações formuladas pelo Conselho, juntamente com uma avaliação das necessidades.	Grécia
16MAR16	Comunicação sobre a reforma do Regulamento de Dublin com base no objetivo de solidariedade e repartição justa dos esforços entre os Estados.	Comissão
16MAR16	Apresentação do primeiro relatório sobre recolocação e reinstalação.	Comissão
22MAR16	Pedidos de contribuições adicionais para o destacamento de equipas europeias de guardas de fronteira a fim de dar apoio à Grécia.	Frontex
até 01ABR16	Resposta ao pedido da Frontex, para fornecer recursos humanos e equipamento técnico.	Estados-Membros
até 12ABR16	Apresentação da avaliação da adequação do plano de ação elaborado pela Grécia.	Comissão
16ABR16	Apresentação do segundo relatório sobre recolocação e reinstalação.	Comissão
11 a 17 ABR16	Realização por peritos de uma avaliação Schengen das fronteiras aéreas, terrestres e marítimas da Grécia.	Comissão e Estados-Membros
até 12MAI16	Elaboração de relatórios sobre a execução das recomendações do Conselho.	Grécia
12MAI16	Se se mantiverem as graves deficiências no controlo das fronteiras externas, apresentação de uma proposta ao abrigo do art.º 26.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen (CFS).	Comissão
13MAI16	Se se mantiverem as graves deficiências no controlo das fronteiras externas, adoção de uma recomendação ao abrigo do art.º 26.º, n.º 2, do CFS para uma abordagem coerente da UE dos controlos temporários das fronteiras internas.	Conselho
16MAI16	Apresentação do terceiro relatório sobre recolocação e reinstalação.	Comissão
até JUN16	Colegisladores chegam a acordo político relativo à guarda costeira e de fronteiras europeia e adoção do ato jurídico.	PE e Conselho
JUN16	Avaliação da possibilidade de serem retomadas as transferências para a Grécia ao abrigo do Regulamento de Dublin.	Comissão
até AGO16	Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia (GCFE) encontra-se operacional.	GCFE
até SET16	Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia efetuou os primeiros testes de vulnerabilidade para que possam ser tomadas eventuais medidas preventivas.	GCFE
DEZ16	Se a situação geral o permitir, data-limite para pôr termo às medidas de salvaguarda excecionais tomadas.	Estados-membros

Fonte: (COM, 2016c, p. 13)



Apêndice A - Lista das pessoas entrevistadas e inquiridas

Tabela 3 - Lista das pessoas entrevistadas

	Nome	Cargo
1	António Guterres	Ex-Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados
2	Durão Barroso	Ex- Presidente da Comissão Europeia
3	António Vitorino	Ex-Ministro da Defesa Nacional e Ex-Comissário Europeu
4	Constança Urbano de Sousa	Ministra da Administração Interna
5	Nuno Rogeiro	Escritor e jornalista
6	Rui Marques	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural
7	Silva Ribeiro	Diretor-geral da Autoridade Marítima
8	João Peixoto	Professor no Instituto Superior de Economia e Gestão
9	Ana Santos Pinto	Professora na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Fonte: (Autor, 2016)

Tabela 4 - Lista das pessoas que responderam ao questionário

I	Nome	Cargo
I1	João Mira Gomes	Embaixador na Alemanha
I2	Rui Macieira	Embaixador na Dinamarca
I3	Rui Tereno	Embaixador na Grécia
I4	Manuel Lobo Antunes	Embaixador em Itália
I5	Jorge Cabral	Embaixador na Turquia
I6	Francisco Duarte Lopes	Embaixador Diretor-geral de Política Externa no MNE
I7	Pedro Costa Pereira	Embaixador Diretor-geral dos Assuntos Europeus do MNE
I8	Rui Vinhas	Embaixador Representante no Comité Político de Segurança da UE
I9	Nuno Cabral	Missão Permanente junto das Nações Unidas em Genebra
I10	Ana Santos Pinto	Professora na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
I11	Teresa Ferreira Rodrigues	Professora na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
I12	Mónica Ferro	Professora no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
I13	Reis Rodrigues	Vice-almirante
I14	Francisco Proença Garcia	TCOR do Exército Português
I15	Nuno Cortes Lopes	Coordenador do Comando Geral da Polícia Marítima
I16	Pacheco Antunes	Sub-Chefe da Polícia Marítima

Fonte: (Autor, 2016)



Apêndice B - Políticas da União Europeia para lidar com as migrações

1. A Política Externa de Segurança Comum

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC), instituída em 1993 pelo Tratado de Maastricht, foi sendo progressivamente consolidada ao longo dos anos, permitindo à União falar e agir a uma só voz no contexto das relações internacionais. Os objetivos da PESC têm carácter genérico e centram-se na preservação da paz e reforço da segurança internacional, na promoção da cooperação internacional e no desenvolvimento e consolidação da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (UE, 2016a). A PESC é conduzida pelo ARNEPS e executada pelos Estados-membros, nos termos dos Tratados. Por outro lado e conforme disposto do n.º 1 do art.º 26.º é ao CE que compete identificar os interesses estratégicos da União, estabelecer os objetivos e definir as orientações gerais da PESC, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa. Por seu lado o Conselho é responsável por elaborar a PESC e adotar as decisões necessárias à definição e execução dessa política, com base nas orientações gerais e linhas estratégicas definidas pelo CE.

2. A Política Comum de Segurança e Defesa

Criada aquando da assinatura do Tratado de Lisboa, em 2009, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) faz parte da PESC e substitui e alarga a antiga Política Europeia de Segurança e Defesa. O objetivo da política é a criação de uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregar estes meios em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-membros (UE, 2008, p. 43). No âmbito das missões que a União realiza, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses, relevam-se nos termos do art.º 43.º do TL, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território (UE, 2008, p. 43).

3. A Política Europeia de Vizinhança

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) lançada em 2004 tem por finalidade promover a estabilidade, segurança e prosperidade com países vizinhos da UE, através da edificação de quadro institucional dotado de ferramentas para a cooperação com os parceiros



da vizinhança Oriental (Bielorrússia, Ucrânia, Moldávia e Geórgia, depois com a Arménia e, a partir de 2005 com o Azerbaijão) e com os parceiros meridionais (Albânia, Argélia, Bósnia e Herzegovina, o Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Marrocos, Palestina, Síria (suspensão), Tunísia e Turquia.). Esta política foi objeto de sucessivas reformas que levaram progressivamente à criação de três parceiras regionais (União para o Mediterrâneo, Sinergia para o Mar Negro e Parceria Oriental). Do mesmo modo levou também à criação de instrumentos financeiros específicos, tais como o Fundo Europeu para Democracia. Embora a PEV não se encontre expressamente prevista no TL, o seu art.º 8.º estabelece que a União deve desenvolver relações privilegiadas com os países vizinhos, levando a que certos analistas políticos a classifiquem como uma “...*émanation conjointe de la politique étrangère européenne et de la politique d'élargissement, en ce qu'elle affirme des objectifs proches d'une politique étrangère classique (promouvoir la stabilité, favoriser les échanges), tout en utilisant une partie des instruments de la seconde (participation au marché intérieur, conditionnalité).*” (Perchoc, 2015, p. 4)

A PEV baseia-se assim em interesses e valores comuns aos vários parceiros, como a democracia, o Estado de direito, o respeito pelos direitos humanos, e a coesão social. A PEV é, por conseguinte, uma componente fundamental da política externa da UE. Em 18 de novembro de 2015, a ARNEPS, Federica Mogherini, apresentou as principais linhas da revisão da PEV, sublinhando a nova abordagem da União com os seus vizinhos orientais e meridionais. Neste contexto alertou para a importância da construção de um espaço mais seguro, tentando resolver as várias crises nas regiões comum e solucionar as causas profundas da migração. Mogherini referiu ainda a necessidade de uma nova abordagem à PEV, redefinindo prioridades e introduzindo de novas formas de trabalhar. Dos cinco pilares a aprofundar destacou as migrações e a necessidade de procurar encontrar formas de reforçar a resiliência junto das nossas sociedades e dos nossos parceiros, e a capacidade de trabalhar de forma eficaz nos propósitos comuns (EEAS, 2015).

4. A Política Comum de Imigração

Depois de em 2008 a COM ter proposto ao CE, através da Comunicação COM (2008) 359 final, os princípios para uma Política Comum de Imigração, baseados na prosperidade, solidariedade e segurança, em 2011 apresentou a Comunicação COM (2011) 743 final, em que propõe uma nova abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM), com objetivo de “recolher os benefícios de uma gestão eficaz da migração e responder aos desafios das novas tendências migratórias” (COM, 2011, p. 3). Neste documento é sublinhada a importância da mobilidade dos nacionais de países terceiros através das fronteiras externas da UE, estabelecendo que a AGMM deve, antes de facilitar a obtenção de vistos por parte de nacionais daqueles países, garantir uma série objetivos específicos, nomeadamente nas áreas do asilo, gestão das fronteiras e migração irregular. A COM



recomenda ainda que a AGMM deve assentar em quatro pilares, a saber: (1) Organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade; (2) Prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos; (3) Promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo; (4) Maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. (COM, 2011, p. 7). Constata-se assim não só uma preocupação em combater o fenómeno das migrações irregulares, mas também de envolver os países terceiros nesta ação.

5. A Política Comum em matéria de Asilo

Conforme estabelecido no art.º 78.º do TL, a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, materializada na criação de um SECA, com vista a harmonizar alguns aspetos dos procedimentos nacionais, garantindo que estes são seguros, equitativos, eficazes e à prova de abusos. O SECA foi aprovado em junho de 2013 pelo PE e é constituído por um conjunto de diretivas, com normas de proteção e de acolhimento na União, que asseguram aos requerentes de asilo o direito de beneficiarem das mesmas oportunidades de proteção em todos os Estados-membros. Segundo Cecilia Malmström, comissária europeia para os Assuntos Internos, o SECA tem por objetivo facilitar “o acesso ao procedimento de asilo para as pessoas que procuram proteção” e conduzir “a decisões mais justas, céleres e de melhor qualidade em matéria de asilo” (COM, 2014b, p. 1). Este sistema comum assenta também numa cooperação prática e na solidariedade entre os Estados-membros e com os países de origem e de trânsito dos requerentes de asilo (COM, 2014a, p. 10).

Encontram entre as diretivas que integram o SECA as seguintes:

- A Diretiva “Procedimentos de asilo” que visa garantir que são tomadas decisões mais justas, céleres e de melhor qualidade;
- A Diretiva “Condições de acolhimento” que visa assegurar que existem em toda a UE condições humanas e materiais de acolhimento dos requerentes de asilo e que os seus direitos fundamentais são plenamente respeitados. Visa ainda garantir que a detenção só se aplica como medida de último recurso;
- A Diretiva “Estatuto de refugiado” que visa clarificar os motivos para a concessão de proteção internacional e, desse modo, contribuir para a coerência das decisões de asilo;
- O “Regulamento de Dublin” que visa a proteção dos requerentes de asilo durante o processo de determinação do Estado responsável pela análise do pedido, clarificando as regras que regem as relações entre Estados-membros;
- O “Regulamento EURDAC” que permite o acesso das autoridades policiais, em circunstâncias estritamente limitadas, às bases de dados europeias de impressões digitais dos requerentes de asilo, a fim de prevenir, detetar ou investigar crimes graves, nomeadamente homicídios ou atos de terrorismo (COM, 2014b).



Apêndice C - Estruturas e meios da UE e Estados-membros para as imigrações

Estruturas e meios da União Europeia

Em matéria de justiça e assuntos internos existem diferentes agências que materializam as capacidades da União relativamente à gestão das migrações e em matéria de asilo, nomeadamente a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST) e o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL).

1. FRONTEX

Sem deixar de reconhecer que a responsabilidade pelo controlo e vigilância das fronteiras externas incumbe aos Estados-membros, a FRONTEX foi criada em 2004 e tem por funções, entre outras: coordenar a cooperação operacional entre os Estados-membros no domínio da gestão das fronteiras externas; facultar aos Estados-membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso; e prestar assistência aos Estados-membros em circunstâncias que exijam o aumento da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, tendo em conta que algumas situações podem implicar emergências humanitárias e salvamento no mar (UE, 2004).

O principal domínio de intervenção da FRONTEX é, por conseguinte, nas fronteiras externas do espaço Schengen, em relação às quais os países são obrigados a atribuir pessoal e recursos suficientes para assegurar um nível elevado e uniforme de controlo. O espaço Schengen estende-se hoje em dia ao longo de 44.000 km de fronteiras externas marítimas e quase 9.000 km de fronteiras terrestres. Compreende 26 países (incluindo um número de Estados não pertencentes à UE, os países associados), o que significa movimento interno livre para cerca de 500 milhões de pessoas. Nesse sentido a supressão dos controlos nas fronteiras internas faz com que os controlos nas fronteiras externas assumam uma importância capital, uma vez que os todos os países membros de Schengen encontram-se, por isso, dependentes dos controlos efetuados por outros Estados-membros (FRONTEX, 2016b). De forma simples pode afirmar-se que a fronteira do espaço Schengen é tão forte quanto seu elo mais fraco.

Para permitir apoiar os Estados-membros em 2007 foi criado o mecanismo RABIT destinado a fornecer uma assistência operacional de resposta célere, durante um período de tempo limitado, a determinado Estado-membro, quando este se vê confrontado com uma situação de pressão urgente e excecional na sua fronteira externa. Complementarmente, o



novo regulamento FRONTEX, em vigor desde 2011, previu a criação da Equipa Europeia de Guarda de Fronteira tendo em vista a realização de operações conjuntas.

Existem três domínios de operações conjuntas da FRONTEX, que correspondem aos três tipos de fronteiras - mar, terra e ar. No que respeita ao espaço marítimo as operações de busca e salvamento marítimo são as que assumem maior dimensão, uma vez que anualmente, milhares de imigrantes tentam alcançar a UE por via marítima, muitas vezes viajando em barcos perigosamente superlotados e incapazes de navegar. Em terra os controlos fronteiriços são realizados em pontos de passagem de fronteira instalados em vias rodoviárias e ferroviárias de entrada na UE. Quanto à fronteira aérea, os controlos são normalmente feitos nos aeroportos.

A FRONTEX dispõe ainda do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), em funcionamento desde dezembro de 2013, consiste numa estrutura de comunicações e troca de informações destinadas a melhorar a gestão das fronteiras externas da Europa, com a finalidade de melhorar a deteção, prevenção e combate da migração irregular e da criminalidade organizada, devendo também ajudar a salvar as vidas dos migrantes quando esta se encontre em perigo. (PE, 2013). O EUROSUR inscreve-se no programa *Common Information Sharing Environment* (CISE) e visa facilitar a edificação de um sistema que permita integrar as diferentes fontes de informação, em proveito das várias autoridades de controlo de fronteiras.

2. Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), instituído em 2010, tem por “...objetivo de reforçar a cooperação prática em matéria de asilo e auxiliar os Estados-membros no cumprimento da sua obrigação, a nível europeu e internacional, de conceder proteção às populações afetadas” (EASO, 2014, p. 1). A sua finalidade é a de contribuir para uma melhor aplicação do SECA, reforçar a cooperação prática em matéria de asilo e prestar apoio operacional aos Estados-membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estejam particularmente sujeitos a pressões (UE, 2010, p. L 132/14).

O EASO contribui ainda para o Mecanismo de Alerta Rápido, Preparação e Gestão de Crises, não só através de um sistema de alerta rápido e de preparação, mas também e por intermédio de medidas operacionais como, por exemplo, o desenvolvimento de equipas de apoio no domínio do asilo (EASO, 2014, p. 3).

As tarefas do EASO são as de prestar apoio prático, técnico e operacional aos Estados-membros com necessidades específicas em todos os domínios com impacto direto ou indireto no asilo.



3. Serviço Europeu de Polícia

Criado em 1999, o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) é a agência de aplicação da lei da UE, cujo principal objetivo é ajudar a atingir uma Europa mais segura para o benefício de todos os cidadãos. Apoia os Estados-membros da UE na sua luta contra a criminalidade internacional grave e ao terrorismo (EUROPOL, 2016b).

A EUROPOL, que beneficia da sua posição central na arquitetura da segurança europeia, disponibiliza um conjunto de serviço, a saber: apoia as operações de garantia do cumprimento da lei no terreno; funciona como uma plataforma de informações sobre atividades criminosas; e funciona como centro de conhecimentos especializados em matéria de garantia do cumprimento da lei.

4. Unidade Europeia de Cooperação Judiciária

A Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST), instituída em 2002 visa apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais na luta contra as formas de criminalidade grave transnacional que afetam a UE. A missão da EUROJUST é reforçar a eficácia das autoridades nacionais responsáveis pela investigação e pelo exercício da ação penal na luta contra as formas graves de criminalidade transfronteiriça e a criminalidade organizada, bem como submeter os criminosos a julgamento de forma célere e eficaz (EUROJUST, 2016) . Para este efeito, a EUROJUST: organiza reuniões de coordenação; financia e disponibiliza peritos às equipas de investigação conjuntas; e organiza centros de coordenação (UE, 2016b)

Estruturas e meios dos Estados-membros

Para além do pessoal que destaca pontualmente para as agências e equipas interdisciplinares, os meios disponibilizados pelos Estados-membros são múltiplos e providos na sua generalidade pelas Forças Armadas, administração interna e da justiça. Encontram-se entre estes os recursos humanos e materiais as unidades navais, aviões de patrulha aérea, lanchas da Polícia Marítima, equipas de peritos do SEF e da GNR, entre outros.



Apêndice D - Análise SWOT

Tabela 5 – Medidas para melhorar a resposta da UE à crise migratória



Fonte: (Autor, 2016)



Apêndice E - Quadro sinótico do questionário realizado

Tabela 6 – Análise sinótica dos questionários

		Desafios										Oportunidades					Resposta										Medidas																			
Questões		1.1	1.3	1.4.								1.2		2.1	2.2	2.3			3.1	3.2											4.1	4.3														4.2
				1	2	4	5	6	7	8						1	2	3		1	2	3	4	5	7	8		9	10			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13		
Inquiridos	I1	S	N	Mu	Mu	N/r	Me	Mu	Me	Me	I1	Td	I1	S	S	Me	Mu	Me	N	Mu	Me	Me	Mu	Mu	Mu	N/r	I1	SI	Re	I1	S	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	Me	Me	Mu	Po	Mu	Mu	Me	Mu	I1	A
	I2	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Me	Mu	Mu	I2	Td	I2	S	S	Me	Mu	Me	N	Mu	Mu	Mu	Me	Mu	Mu	N/r	I2	Ag	Re	I2	S	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Me	Me	I2	A	
	I3	S	N	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I3	Td	I3	S	S	Me	Me	Mu	N	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I3	Ag	Re	I3	S	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I3	A	
	I4	S	N	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I4	Pl	I4	S	S	Me	Me	N/r	N	Mu	Me	Po	Mu	Mu	Mu	N/r	I4	SI	SI	I4	S	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	I4	A	
	I5	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	I5	Td	I5	S	S	Me	Me	Mu	N	Mu	Mu	Me	Me	Mu	Me	N/r	I5	Ag	Ag	I5	S	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	Me	Me	Me	Mu	Mu	Mu	Me	Me	I5	A
	I6	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	I6	Td	I6	S	S	Me	Me	Me	N	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	N/r	I6	SI	Re	I6	S	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	I6	A	
	I7	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	I7	Pl	I7	S	S	Mu	Me	Mu	N	Mu	Mu	Me	Me	Mu	Mu	N/r	I7	SI	Re	I7	S	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I7	A	
	I8	S	N	Me	Mu	N/r	Mu	Mu	Me	Me	I8	Td	I8	S	S	Me	Mu	Mu	N	Me	Mu	Mu	Po	Me	Mu	N/r	I8	SI	SI	I8	S	Mu	Mu	Me	Me	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Me	I8	A	
	I9	S	N/r	Me	Me	Po	Mu	Mu	N/r	Mu	I9	Pl	I9	S	S	Me	Me	Mu	N/r	N/r	Po	Mu	Me	Po	Mu	N/r	I9	SI	SI	I9	S	Me	Me	Mu	Me	Mu	Me	Me	Me	Po	Mu	Mu	Po	Me	I9	E
	I10	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	I10	Pl	I10	S	S	Mu	Me	Me	N	Me	Me	Me	Mu	Mu	Me	N/r	I10	Ag	Ag	I10	S	Me	Me	Mu	Me	Me	Me	Mu	Me	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	I10	A
	I11	S	N	Mu	Po	N/r	Mu	Mu	Mu	Me	I11	Hu	I11	S	S	Me	Me	Mu	N	Mu	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	N/r	I11	SI	SI	I11	S	Mu	Mu	Mu	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I11	A
	I12	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Mu	I12	Hu	I12	S	S	Mu	Me	Mu	N	Me	Me	Mu	Mu	Mu	Me	N/r	I12	Ag	Ag	I12	S	Mu	Mu	Mu	Me	Me	Me	Me	Mu	Mu	Me	Mu	Mu	I12	A	
	I13	S	N	Me	Mu	N/r	Mu	Mu	Me	Me	I13	Td	I13	N	N/r	Me	N/r	Po	N	Mu	Mu	Mu	N/r	Po	Me	Mu	I13	N/r	SI	I13	S	Po	Po	Mu	Mu	Mu	Ne	Ne	Mu	Mu	Po	Mu	N/r	Mu	I13	A
	I14	S	N	Mu	Mu	N/r	Mu	Mu	Mu	Me	I14	Pl	I14	S	S	Mu	Me	Me	N	Me	Me	Mu	Me	Mu	Me	N/r	I14	SI	SI	I14	S	Me	Po	Mu	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Mu	N/r	I14	A
	I15	S	N	Po	Po	Me	Me	Mu	Mu	Me	I15	Hu	I15	S	S	Po	Me	Po	N	Mu	Po	Po	Me	Po	Me	Mu	I15	Re	Re	I15	S	Po	Me	Mu	Me	Me	Me	Po	Me	Me	Me	Po	Po	Me	I15	A
	I16	S	N	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I16	Td	I16	N	N	Po	Po	Mu	N	Mu	Me	Me	Mu	Mu	Mu	Me	I16	Re	Re	I16	S	Me	N/r	Me	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	Mu	I16	A	
Controlo	S	16	0	0	0	0	0	0	0	0	Pl	5	S	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ag	5	4	S	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	E	1		
	N	0	15	0	0	0	0	0	0	0	Hu	3	N	2	1	0	0	0	15	0	0	0	0	0	0	Re	2	6	N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	I	0		
	N/r	0	1	0	0	11	0	0	1	0	Se	0	N/r	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	12	SI	8	6	N/r	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	A	15
	Ne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ou	0	Ne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Nr	1	0	Ne	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	—	—	
	Po	0	0	1	2	1	0	0	0	0	Td	8	Po	0	0	2	1	2	0	0	2	2	1	3	0	0	—	—	—	Po	0	2	2	0	0	0	0	1	0	2	1	1	2	0	—	—
	Me	0	0	3	1	1	2	1	3	6	—	—	Me	0	0	10	11	5	0	4	7	5	6	1	6	1	—	—	—	Me	0	9	3	2	7	4	7	5	5	4	3	1	3	5	—	—
	Mu	0	0	12	13	3	14	15	12	10	—	—	Mu	0	0	4	3	8	0	11	7	9	8	12	10	3	—	—	—	Mu	0	5	10	14	9	12	7	9	10	10	12	14	10	10	—	—

Fonte: (Autor, 2016)

Legenda:

S – Sim; N – Não; N/r - Não responde

Ne – Nenhuma; Po – Pouca; Me – Média; Mu – Muita. (Quanto à importância/adequabilidade)

Pl – Política; Se – Securitária; Hu – Humanitária; Ou – Outra; Td – Todos. (Quanto à sua natureza dos desafios)

Ag – Agravar; Re – Resolver; SI – Sem impacte;

I – Interno; E – Externo; A – Ambos

Apêndice F - Modelo do questionário**Parte I – Os desafios da Europa**

- 1.1. Considera que os fluxos de imigração irregular com destino à Europa colocam a UE perante novos desafios?
- 1.2. Os novos desafios assumem uma natureza essencialmente: (Política; Securitária; Humanitária; Outra)
- 1.3. Considera que a UE tem respondido eficazmente aos novos desafios?
- 1.4. Relativamente aos desafios a seguir indicados avalie qual a sua importância para a UE e Estados-membros.
 - 1.4.1. Ultrapassar a falta de solidariedade na resposta dos vários Estados-membros aos problemas causados pelos fluxos de imigração irregular.
 - 1.4.2. Estancar os fluxos migratórios desregulados e estabelecer um mecanismo controlado de entrada de refugiados na Europa (espaço Schengen).
 - 1.4.3. Edificar um mecanismo que impossibilite a infiltração de terroristas ou criminosos nos territórios europeus através dos fluxos migratórios.
 - 1.4.4. Extinguir ou tornar inoperantes as redes de introdução clandestina de migrantes ou de tráfico de seres humanos para a Europa (“*human smuggling*” e “*human trafficking*”).
 - 1.4.5. Terminar com as mortes que ocorrem durante os trânsitos dos migrantes para a Europa.
 - 1.4.6. Cessar com as violações dos direitos humanos dos migrantes.
 - 1.4.7. Acolher condignamente os migrantes na Europa e garantir-lhes um apoio social mínimo.
- 1.5. Caso considere existirem outros desafios indique no quadro seguinte.

Parte II – As oportunidades para a Europa

- 2.1. Considera que os fluxos de imigração irregular para à Europa são geradores de novas oportunidades?
- 2.2. Considera que a UE deve tirar proveito das oportunidades que se colocam?
- 2.3. Relativamente às oportunidades a seguir indicadas avalie qual a sua importância para a UE e Estados-membros.
 - 2.3.1. Integração dos novos imigrantes nas sociedades europeias tendo em vista compensar o decréscimo e envelhecimento da população.
 - 2.3.2. Integração dos novos imigrantes nas sociedades europeias com vista a dispor de mão-de-obra acrescida nos trabalhos que exigem menos qualificações académicas e técnicas.
 - 2.3.3. Aprofundamento da relação política com os países do Magreb (iniciativa 5+5) e com outros países mais diretamente afetados com a crise migratória (Turquia, Líbano e Jordânia).
- 2.4. Caso considere existirem outras oportunidades indique no quadro seguinte.

Parte III – A resposta da UE

- 3.1. Considera que a resposta da UE aos fluxos de imigração irregular com destino à Europa tem sido adequada?
- 3.2. Relativamente às medidas adotadas pela UE, a seguir indicadas, avalie qual a sua adequabilidade para responder aos desafios colocados pela migração irregular?
 - 3.2.1. Edificação de uma base de dados biométricos para controlo fronteiriço dos migrantes.
 - 3.2.2. Aumento das verbas dedicadas ao controlo dos fluxos de imigração irregular no Mediterrâneo (orçamento para as missões da FRONTEX (*Poseidon* e *Triton*) triplicou em 2015).
 - 3.2.3. O reforço de verbas para o sistema de reinstalação (o orçamento da UE terá uma verba específica de 50 milhões de euros adicionais em 2015/2016 para apoiar este sistema).
 - 3.2.4. Proposta da COM de um plano de dez pontos com ações imediatas em resposta à crise na região do Mediterrâneo.
 - 3.2.5. Proposta da COM de um sistema de realocação (*relocation*) por quotas, para repartir equitativamente pelos Estados-membros os refugiados e pedidos de asilo dos migrantes com direito a proteção internacional.
 - 3.2.6. Porque considera que esta proposta não foi aprovada? (os países do grupo de Visegrad – Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia – em setembro de 2015 rejeitaram o sistema proposto pela COM de quotas obrigatórias).
 - 3.2.7. A assinatura de acordos bilaterais de repatriamento entre alguns Estados africanos e europeus.

- 3.2.8. A realização da operação “*Sophia*” para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas.
- 3.2.9. Considera que a medida adotada pela Dinamarca (confisco de valores e bens aos migrantes), relativamente à crise migratória, contribui para: (agravar; resolver; sem impacto).
- 3.2.10. Considera que a medida adotada pela Suécia (repatriamento de 80 mil migrantes), relativamente à crise migratória, contribui para: (agravar; resolver; sem impacto).

Parte IV - Medidas a desenvolver

- 4.1. Considera que a resposta da UE aos fluxos de imigração irregular de entrada na Europa deve ser reforçada através da adoção de novas medidas e/ou melhoria das existentes?
- 4.2. Considera que as medidas a adotar pela UE devem ser ao nível: (interno; externo; ambos)
- 4.3. Relativamente às medidas a seguir indicadas avalie qual a sua adequabilidade para responder aos desafios colocados pelos fluxos de imigração irregular?
 - 4.3.1. Aprovação de um sistema de reinstalação (*resettlement*) de refugiados com base em critérios de repartição equitativos.
 - 4.3.2. Intensificação do diálogo com a União Africana e reforço da cooperação política com os países africanos, tendo em vista gerir os fluxos migratórios na origem.
 - 4.3.3. Apoio à estabilização dos países de origem dos refugiados, procurando ajudá-los a debelar as situações de guerra e violação dos direitos humanos.
 - 4.3.4. Apoio estrutural e financeiro a países terceiros que albergam um número significativo de imigrantes, como a Turquia (2,3 milhões) o Líbano (1,1 milhões) e Jordânia (0,6 milhões).
 - 4.3.5. Celebração de acordos nacionais e da UE com os países terceiros mais afetados para facilitar a readmissão e reinstalação dos migrantes económicos irregulares nos países de origem e de trânsito, com base no princípio de *non-refoulement*.
 - 4.3.6. Aprovação e edificação de uma Polícia de Fronteira Única, dentro do quadro legal do Tratado de Lisboa.
 - 4.3.7. Aprovação e edificação de uma Guarda Costeira Europeia, no quadro das disposições estabelecidas pelo Tratado de Lisboa.
 - 4.3.8. Restabelecimento do controlo das fronteiras externas da UE, reforçando a ajuda de emergência e a capacidade de resposta dos Estados-Membros mais expostos aos fluxos migratórios.
 - 4.3.9. Realização de uma missão, nos espaços marítimos dos países de migração, com a finalidade de erradicar as redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas, com a possibilidade de apreensão e destruição das embarcações utilizadas para o efeito, sob mandato do Conselho de Segurança da ONU.
 - 4.3.10. Apoio aos países de origem da migração no combate à imigração clandestina e ao desmantelamento das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas.
 - 4.3.11. Implementação de mecanismos de receção controlada dos imigrantes irregulares nos pontos de entrada na Europa, onde estes pudessem ser acolhidos, alojados, registados e alvo de uma verificação de segurança.
 - 4.3.12. Reforço das capacidades do “Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo”.
 - 4.3.13. Edificação de centros de acolhimento de migrantes próximos dos países de origem da migração, destinados à seleção e classificação dos refugiados de modo a permitir uma entrada controlada e acompanhada no espaço Europeu.
- 4.4. Caso considere existirem outras medidas indique no quadro seguinte.

Parte V – Considerações finais

- 5.1. Caso considere importante abordar outros aspetos relacionados com o presente tema queira por favor indicá-los no quadro seguinte.
- 5.2. Pretende que a informação acima mencionada seja mantida com carácter anónimo?



Apêndice G - Quadro sinótico das entrevistas realizadas

Tabela 7 – Análise sinótica das entrevistas

	António Guterres	Durão Barroso	António Vitorino	Constança de Sousa
Desafios	Há dez anos existiam 36 milhões de pessoas deslocadas por conflito, entre refugiados e deslocados internos, no final de 2014 eram 60 milhões.	Estamos perante o maior desafio que a UE enfrenta desde a sua fundação como Comunidade Europeia. E não é só de um ponto de vista financeiro, é uma questão de aceitabilidade e política e social dos imigrantes nos países europeus	A imigração é um fator de confusão do controlo das fronteiras externas e exige um esforço de integração dessas pessoas muito significativo, na medida em que essas pessoas não estão distribuídas por todo o espaço europeu.	Enorme desafio à capacidade da UE de lidar com uma situação que teve uma grande dimensão numérica.
	Há algum risco de infiltração de terroristas, mas em minha opinião é pequeno.	Os grupos extremistas podem aproveitar os fluxos migratórios para infiltrar terroristas na Europa e por isso é preciso “defender” Schengen.	A pressão de pessoas concentrada no tempo coloca desafios para os quais os países europeus não estavam preparados para responder a esta crise	.
	A Europa tem uma população envelhecida que requer cuidados.		A integração de pessoas com hábitos, com culturas, com costumes bastante diferentes, provoca sempre alguma tensão nas sociedades de acolhimento.	O grande problema destes fluxos é esta sensação que as pessoas têm que a guerra se vai eternizar.
Oportunidades	É óbvio que a Europa precisa de imigração para sobrevier.	Nesse sentido, do ponto de vista da Alemanha, o acolhimento dos refugiados faz sentido não só para colmatar algumas necessidades a nível laboral, mas também como fator de equilíbrio demográfico.	Normalmente as pessoas que chegam, sejam refugiados ou migrantes, são pessoas que têm um gosto e aceitam correr riscos, portanto podem trazer um contributo as sociedades de destino, que são sociedades em envelhecimento acelerado.	Os fluxos migratórios representam uma grande oportunidade, porque o grande desafio ao desenvolvimento económico em toda a Europa é precisamente o desafio demográfico.
		Temos um crescimento demográfico negativo que a imigração pode ajudar a colmatar, mas a sua gestão tem de ser feita com solidariedade e responsabilidade por parte dos Estados.		Só é uma oportunidade se for bem gerida. Não pode haver imigração descontrolada, sem ser acompanhada por medidas de integração dessas pessoas nas sociedades de acolhimento.
Resposta	A Europa nunca foi capaz de ter uma política que ligasse a sua cooperação para o desenvolvimento com a mobilidade humana.	É fundamental estabelecer prioridades e a atual prioridade da Europa é acabar com os terroristas do Estado Islâmico. É muito importante derrotá-los para retirar legitimidade às suas ações e aos valores que professam comparativamente aos nossos valores.	A resposta da UE é uma resposta que a meu ver tem-se demonstrado insuficiente.	A resposta da UE foi sempre reativa porque não foi a UE nem os seus Estados que organizaram estes fluxos. Estes fluxos estão a ser organizados por organizações criminosas.
	A capacidade da Europa para prevenir, regular e depois para gerir esse movimento tem sido, verdadeiramente, uma enorme desilusão.		Na resposta da UE de certo modo o que falhou foi a falta de solidariedade entre os Estados-membros.	Há uma notória falta de solidariedade na medida em que os Estados não podem deixar a Grécia sozinha, porque nenhum Estado tem capacidade para gerir os fluxos sozinho
	Houve falta de solidariedade com Turquia, à Jordânia e ao Líbano, e não houve uma forma organizada, de trazer pessoas para a Europa de forma regular.	Alguns Estados-membros não estão preparados para este desafio e não estão a ser capazes de dar uma resposta à imigração dada a sua dimensão, mas sobretudo dado a enorme quantidade de pessoas que entraram no espaço europeu, num curto tão espaço de tempo.		Dotar existência a agência que vai ser a FRONTEX de meios, que não só de recursos humanos, mas também de equipamentos e recursos materiais que tem de se disponibilizados pelos Estado-membros.
Medidas	É preciso travar a guerra na Síria, não é só na Síria. É na Síria, no Iraque, no Afeganistão.	A UE não tem meios humanos, logísticos e financeiros. Por isso, é preciso fazer uma mutualização dos meios, um “pooling”. Temos de colocar meios à disposição das instituições europeias para que possam responder aos desafios	A prazo a única maneira de responder com eficácia é estancar as causas na origem, quer sejam guerras civis que levam os refugiados a fugir, sejam a violência, a pobreza, as doenças, as alterações climáticas que levam aos movimentos migratórios.	Os Estados devem procurar organizar os fluxos, para que não seja este caos. E ter depois uma solução para todos aqueles que não são refugiados.
	É preciso um processo maciço de apoio económico, estrutural aos países de primeiro acolhimento.	Se os movimentos migratórios não forem bem geridos vão trazer um custo enorme para a Europa que é o crescimento do movimento xenófobo	É fundamental restabelecer o controlo das fronteiras externas, fazer o registo completo de todos os imigrantes e conseguir distribui-los por todo o espaço europeu.	Reorganizar os fluxos a partir da sua origem, através da reinstalação, do processamento dos pedidos de asilo e dar melhores condições nos campos de refugiados
	É preciso a Europa solidária e organizadamente ser capaz de acolher, distribuir e integrar as pessoas que chegam e que a Europa acha que deve receber.	É preciso fazer um enorme esforço de integração dos imigrantes nas sociedades, fazer com que tenham uma profissão e evitar guetos. O primeiro passo a dar para que essa integração venha ocorrer é o ensino da língua	O processo de integração é complexo, difícil, e tenso, que obriga a um tratamento digno da pessoa humana e que garanta que aqueles que chegam têm condições de integração.	Resolver o problema é resolver as causas profundas, mas isso demora tempo
	É uma questão vital combater os traficantes e contrabandistas, para aceitar de volta as pessoas que não têm necessidade de proteção, isto é, os não refugiados.	A Europa tem de ter uma maior capacidade de “intelligence”, maior partilha de informações, mas para isso é preciso reforçar a cooperação entre os serviços policiais e de segurança.	O contrabando de imigrantes não pode ser desmantelado no ponto de chegada, mas sim no ponto de partida, que é nos locais de embarque.	
Diversos	Em relação às situações de conflito, a capacidade de prevenção e de resolução da comunidade internacional reduziu-se.	Discordo do discurso dominante, quando se diz que isto é a “crise da Europa”, não é! É a crise da Líbia, da Síria, da Somália, da Eritreia, do Iraque, etc., em que a Europa está a sofrer os efeitos destas várias crises.	Não subescrevo a tese que estes fluxos são uma via de entrada de terroristas, há um relatório da EUROPOL que sublinha exatamente esse aspeto.	O problema atingiu uma dimensão tal que é claramente um problema europeu, mas requer já uma solução global. As NU deveriam ser convocadas para resolver este problema.
	A integração política europeia em grande medida patinou. Fez-se o euro, fez-se o mercado único mas a integração política, que exige uma fortíssima solidariedade, patinou.	Estamos confrontados perante uma situação de “Eurobashing” em que a Europa é responsabilizada por todos os males que acontecem. Normalmente os Estados transmitem a ideia de que quando as coisas correm bem o mérito é de cada país, quando correm mal a culpa é apenas da Europa.	O caldo de cultura exacerba uma ação de rejeição, porque há sempre uma atitude de rejeição em relação ao que é diferente e porque esta chegada maciça explora inseguranças, que tem a ver com o modo de vida em sociedade, as pessoas sentem que o emprego é cada vez mais precário e que as condições de bem-estar e desenvolvimento económico estão em causa.	Nos campos de refugiados há crianças que não vão à escola há mais de quatro anos. A prazo vai ser terrível, porque se estas crianças crescerem sem qualquer tipo de futuro, sem qualquer tipo educação, estão à partida condenados à exclusão e são mais vulneráveis ao recrutamento por parte de organizações como o Estado Islâmico, ou de outras.

Fonte: (Autor, 2016)



Tabela 7 – Análise sinótica das entrevistas (continuação)

	Nuno Rogeiro	Rui Marques	Silva Ribeiro	João Peixoto
Desafios	A questão da integração que é a mais profunda e mais séria, que não tem, uma resposta fácil, é a grande discussão intelectual para mim mais importante que se vai dar em 2016. O que integrar, como integrar.	Uma das caraterísticas desta problemática é que ela é holística e sistémica, ou seja não é só uma problemática de segurança, humanitária, política, de saúde pública, é tudo isso ao mesmo tempo.	A massa de migração tem gente inofensiva, mas também tem gente perigosa que, não podendo penetrar nos EUA entram na Europa. Aquilo que eles fazem quando pretendem atacar o ocidente é atacar a Europa porque é muito mais fácil.	O fluxo imigratório não é uma novidade completa. O que há de novo é uma guerra brutal, a guerra da Síria, que agudizou claramente os problemas. De um problema grande criou um problema enorme. Agora a pressão migratória muito forte do sul para o norte.
	A desproporção e a intensidade do fenómeno acentuam o problema do desafio de segurança.	Não há memória desde a II Guerra Mundial, que a Europa tenha sido colocada numa situação de acolher mais de um milhão de pessoas num ano.	Depois há aqui um desafio económico. De facto os migrantes vêm absorver recursos essenciais da economia dos povos europeus.	É um problema muito complexo, de medir, de compreender de resolver
		Uma das caraterísticas desta problemática é que é holística e sistémica, não é só uma problemática humanitária, de segurança, política, de saúde pública, é tudo ao mesmo tempo		
Oportunidades		Os fluxos imigratórios quer em termos económicos, quer em termos demográficos, favorecem as economias dos países de acolhimento.	Os fluxos também representam de certo modo, alguma capacidade de suprir as carências de mão-de-obra que a Europa tem.	Por razões demográficas e por razões laborais os países europeus precisam de sangue novo... só se uma pessoa for bastante xenófobo é que não percebe isto.
	Se os imigrantes tivessem competências técnicas, económicas, e científicas eram até úteis, porque a Alemanha há bastante tempo que vinha alertando para que precisava de várias camadas profissionais para substituir os seus profissionais já envelhecidos.		Só que é uma oportunidade que precisa de ser muito bem ponderada, não pode ser de forma indiscriminada como está a acontecer de virem pessoas que são refugiados de guerra.	
Resposta	Quem geria esta crise, nas linhas fronteiriças, eram essencialmente as entidades tradicionais que nós conhecemos, serviços de fronteira, polícias de fronteiras, serviço de segurança, etc. E eles não estavam no fundo preparados para responder como um único	Falhou a resposta rápida da União no início da crise e falha cada vez mais, de uma forma mais evidente, a mobilização dos recursos necessários para esta crise. O processo de recolocação e acolhimento é um fracasso total, não está a funcionar.	A UE não está a reagir. A UE está com a sua visão de Bruxelas, que no fundo desconhece a realidade, está a agir com um misto de visão acética do problema e talvez fundada naquilo que são os grandes valores das sociedades europeias, da tolerância e de se considerar que essas essas pessoas devem ser todas acolhidas, e com algum sentido naïf desta questão.	Nem nos tempos em que era relativamente fácil Europa tem respondido adequadamente aos desafios sabia responder quanto mais agora, por falta de uma política de imigração adequada.
	Os Estados reagiram tarde, porque achavam que esta crise migratória comparada com as crises financeiras nos seus próprios Estados era uma crise pequena.	Esta crise ganha uma escala e uma dimensão enorme, porque foi ferido o princípio da solidariedade intraeuropeia na gestão da crise.		Os países europeus têm demonstrado alguma falta de solidariedade, falta de coordenação, falta de gestão comum dos fluxos imigratórios.
	O que falhou foi a definição das prioridades e depois a questão da triagem.	Fiel aos seus princípios estruturais de civilização humanista de proteção dos direitos do homem, de presença como é óbvio em situações de proteção humanitária, a Europa fez tudo ao contrário do que deveria ter feito nestes últimos tempos.	Prestar algum auxílio a esses países, para eles desenvolverem a economia. Enquanto isto não for feito não há solução, porque nós não conseguimos receber na Europa todos os refugiados desses países.	
Medidas	Tratar do problema da corrupção de várias estruturas de passagem, funcionários públicos, policiais, e de assistência, que fechavam os olhos ou cobravam pela passagem irregular.	Tem que começar por um primeiro investimento fundamental que é alcançar a paz na Síria.	Garantir a estabilidade nos países de origem, permitindo, que surjam regimes que imponham ordem.	
	Falta resolver o que fazer com as pessoas que entram regularmente. Devem elas ser colocadas em campos? Devem ser trazidas para as sociedades do ponto de vista de sistemas de educação, de saúde, de segurança social, etc.	Estabelecer um grande plano <i>Marshal</i> para esta zona do Médio Oriente, e particularmente em relação à Síria e ao Iraque e aos países que estão mais afetados na União por esta questão, como Grécia.		Precisamos de lideranças forte e precisamos, eu acho de um bom esclarecimento da opinião pública. Há muitos mitos e muitos preconceitos que se vão enraizando, muitos medos que se vão aumentando e que pioram tudo isto.
		Acho que o caminho é um maior investimento nos campos de refugiados e a UE fazer a triagem a partir desses campos.		
Diversos				O problema é a grande dificuldade que temos em separar o que é que é a imigração voluntária da imigração forçada, em que há uma zona cinzenta que é muito difícil de captar.
	Se fosse no fim dos anos 80, ou do início do euro, em que era uma Europa essencialmente de prosperidade e de produção, isto tinha sido resolvido de uma maneira diferente	É uma crise não dos refugiados, mas é uma crise da Europa. É uma crise da Europa nos seus valores, na sua capacidade operacional, na sua capacidade de ação.	A causa destes desafios é uma manobra estratégica dos EUA para evitar que a Europa se desenvolva como uma potência capaz de rivalizar com a supremacia dos EUA no mundo.	Uma das razões é claramente porque isto é uma união incompleta. A UE já tem muitas políticas comuns, muitos acordos em muitas áreas, mas a migração e a lei do direito da nacionalidade são vistas como a última fronteira da Europa.
	Vai haver uma grande reflexão, para mim talvez a mais fundamental, embora seja uma reflexão que não começou agora, sobre o que é verdadeiramente a integração. O que é que são as políticas de integração? As políticas de integração são políticas que passam pela troca de identidade?	Quem não pode beneficiar com o estatuto de refugiado tem de ser tratado como a lei prevê para as situações de migrantes económicos. Senão isto liquida todo o sistema e aqueles que precisavam efetivamente de acolhimento, os refugiados, deixam de o ter.	O Estado Islâmico acaba quando houver regimes que governem os territórios e que tenham força para dominar esses territórios. Nós não destruímos o Estado Islâmico. O Estado Islâmico não é uma organização é um movimento assente numa ideologia.	O futuro da Europa está totalmente em aberto. Podemos ter uma Europa fragmentada, podemos ter uma Europa com uma potência hegemónica dominante, podemos ter uma Europa mais federal e consensual.

Fonte: (Autor, 2016)